

## Mihoub Mezouaghi et Fatiha Talahite

Mihoub Mezouaghi est économiste à l'Agence Française de Développement.

Fatiha Talahite est économiste, chercheur au CNRS, Centre d'Economie de Paris Nord.

# Les paradoxes de la souveraineté économique en Algérie

Les mesures adoptées par la Loi de finances complémentaire (LFC) 2009<sup>1</sup>, en introduisant de fortes restrictions à la fois aux importations, à l'investissement étranger et au crédit à la consommation, ont surpris par leur radicalité, alors même que les autorités insistaient sur la résilience de l'économie algérienne face à la crise internationale. Ces mesures participent-elles seulement d'une adaptation au contexte international de crise ou expriment-elles des changements profonds en matière d'orientation économique ? Alors que le constat est implacable - désindustrialisation, effets pervers de la rente pétrolière et gazière, dérive des importations -, découlent-elles d'une remise en cause de l'ouverture économique, d'une restauration des leviers de régulation ou d'une volonté de répondre à des tensions sociales croissantes ? Ne révèlent-elles pas, plus fondamentalement, la situation de blocage du processus de réformes économiques qui trouve ses racines dans les contradictions du rôle de l'Etat dans l'économie nationale depuis la fin des années 1980 ?

Tandis que la communauté des investisseurs internationaux, relayée par les Etats garants de leurs intérêts et les institutions internationales, dénonce des entraves discriminatoires au commerce et à l'investissement, les autorités algériennes revendiquent le droit à l'exercice de choix souverains dans un contexte de crise internationale.

L'affirmation de cette souveraineté économique, constante de l'expression des politiques économiques depuis l'indépendance, n'est certes pas surprenante dans un pays où l'Etat est le premier employeur et

investisseur, où il contrôle la principale source de revenu externe et où une situation de quasi-monopole du secteur bancaire public est maintenue. Pour autant, cette affirmation ne résulte pas de la seule volonté de sauvegarde des intérêts économiques nationaux, elle est surtout consubstantielle du processus chaotique des réformes en Algérie.

Depuis la fin des années 1980 et l'essoufflement de son modèle de développement, l'Algérie a connu trois séquences de réformes : la première, ouverte en 1987-88 par le courant des réformateurs du FLN, a consisté à substituer aux règles de régulation de l'économie planifiée celles de l'économie de marché ; la seconde a été inaugurée en 1993-94 lorsque la situation de quasi-cessation de paiements a contraint les autorités à renégocier la dette externe avec les bailleurs de fonds internationaux au prix d'une conversion à l'orthodoxie financière<sup>2</sup> ; la troisième, engagée depuis la fin des années 1990, a confirmé le choix de l'ouverture économique, avec la relance des négociations des accords internationaux (et la signature en 2002 de l'accord d'association avec l'Union Européenne), et a introduit tardivement des impératifs de compétitivité et de convergence institutionnelle.

Ces trois séquences se sont superposées, sans pour autant conduire à des choix stratégiques cohérents et stables pour orienter la transition (plus précisément la transformation) de l'économie algérienne et son insertion à l'économie internationale.

Ce dossier propose d'interroger cette réaffirmation de la souveraineté économique à la lumière d'éclairages – à la fois rétrospectifs et actualisés – sur le processus de réformes. Les mesures de la LFC confirment très clairement une inflexion de la politique d'ouverture économique. Paradoxalement, cette inflexion conforte une situation d'inertie des institutions économiques (et politiques) et de blocage des réformes qui prévaut depuis plus de deux décennies. Dans cette introduction, il convient d'abord de resituer cette expression de la souveraineté économique dans le contexte algérien en examinant les implications de ces mesures, avant de formuler des hypothèses susceptibles de l'expliquer. Puis, nous proposons de dégager quelques enseignements et questionnements de ce dossier.

## L'expression de la souveraineté économique en Algérie : continuité ou rupture ?

### L'impératif de sauvegarde dans un contexte de retournement de la conjoncture pétrolière

Jusqu'en 2008, dans une conjoncture pétrolière favorable, la situation macro-financière était jugée plus que confortable : la dette publique externe avait été ramenée à un niveau plancher (près de 1 % du PIB), les réserves de change avaient atteint des niveaux historiques (près de 130 milliards de dollars<sup>3</sup>) et la mise en œuvre d'un mécanisme de régulation des revenus pétroliers limitait l'exposition budgétaire<sup>4</sup>. L'Algérie dégageait alors une position externe de créditeur net, conduisant d'ailleurs le FMI à solliciter les autorités algériennes (et l'ensemble des pays émergents et pétroliers ayant accumulé d'importants excédents financiers au cours de ces dernières années) pour souscrire à l'émission d'obligations devant permettre à l'institution internationale d'accroître sa capacité de financement.

Or, d'abord épargnée par les effets directs de la crise financière en raison de la faible intégration de son système financier à la finance internationale, l'économie algérienne subit plus fortement depuis le second semestre 2008 la transmission de la crise financière au reste de l'économie. La baisse brutale du cours du pétrole – de 160 à près de 60 dollars – expose durement ses vulnérabilités structurelles. Dépendante des revenus issus des hydrocarbures (qui représentent 97 % des recettes d'exportations, 54 % du PIB et 60 % recettes fiscales), son « immunité affichée » ne résiste pas au retournement du marché pétrolier.

Selon les données des services des douanes (CNIS), la baisse du cours du pétrole a entraîné une chute de 46,5 % des recettes d'exportations au premier semestre 2009 par rapport à la même période en 2008. Dans le même temps, les importations continuant de croître à un rythme exponentiel, l'excédent commercial est ainsi passé sur la période de 19,75 à 1 milliard de dollars.

L'économie est alors confrontée à une accélération des flux d'importation. Pour les biens, ceux-ci sont passés de 20 milliards de dollars en 2006, à 25 en 2007 et 37,5 en 2008. Le ministère des Finances prévoit leur maintien à un niveau élevé à fin 2009 (proche de 40 milliards de dollars) et un creusement du déficit commercial, si on y ajoute près de 11 milliards de dollars d'importation de services<sup>5</sup>.

Dans une économie pétrolière, la dégradation brutale du solde des échanges extérieurs peut conduire mécaniquement (et rapidement) à une crise systémique : la détérioration des termes de l'échange affecte d'abord les comptes publics puis par rétroaction la demande domestique fortement dépendante des dépenses publiques. Par ailleurs, les tensions monétaires induites sont susceptibles de peser davantage sur les revenus réels des consommateurs et les capacités d'investissement des opérateurs économiques. Enfin, compte tenu de la forte demande sociale, le resserrement de la contrainte financière et budgétaire pourrait s'accompagner de tensions sociales accrues.

Ce scénario, improbable à court terme en raison des excédents financiers accumulés, mais « théoriquement » possible dans l'hypothèse d'un contre-choc pétrolier induit par un durcissement de la crise internationale, était sans doute à l'esprit des dirigeants au moment de l'adoption des nouvelles orientations économiques. Les limites d'un modèle de croissance exposé à la volatilité des prix du pétrole sont de nouveau exhibées et appellent en même temps des mesures de correction à court terme des équilibres macro-économiques et une stratégie à moyen terme de diversification économique pour sortir des effets pervers de l'économie rentière.

Les autorités algériennes, conscientes de cette impasse, montraient bien avant la détérioration des indicateurs macro-économiques des signes d'agacement et de doute sur les acquis d'une politique d'ouverture économique. Déjà, le changement du chef de gouvernement en juin 2008<sup>6</sup> et les discours du président Bouteflika, sévères à l'égard des investisseurs étrangers<sup>7</sup>, annonçaient une remise en cause des options économiques. Le consensus dégagé au sein de l'appareil de l'Etat sur les faibles gains de la politique d'ouverture économique est sans appel : l'attractivité de l'économie algérienne aux investissements directs étrangers (IDE) se réduit au secteur des hydrocarbures ainsi qu'aux activités spéculatives (immobilier) et captives<sup>8</sup> ; la liberté octroyée aux mouvements de capitaux a conduit assez rapidement à une inversion des flux nets de transfert des capitaux (les transferts de bénéfices excédant très largement les flux entrants d'investissement) ; le programme de privatisation des entreprises publiques, à l'exception de quelques opérations, s'est enlisé et n'a pas permis d'enrayer la dérive de la désindustrialisation ; la déréglementation des échanges extérieurs a structuré et renforcé des réseaux d'importation, relais de puissants intérêts économiques, qui sont parvenus à décourager les investissements productifs locaux.

Dans ce double contexte, international et national, un ensemble de mesures a été adopté dans la LFC 2009<sup>9</sup>.

Une première série de mesures vise à réguler l'activité des opérateurs étrangers et promouvoir la formation d'un capital productif domestique : obligation d'ouvrir le capital des sociétés importatrices (30 % minimum) et des projets d'investissements étrangers (51 % minimum) aux capitaux algériens ; abrogation du régime de concession de terrains publics autorisant la cession au bout de deux ans (remplacé par un régime de concession renouvelable jusqu'à 99 ans) ; contraintes au transfert des bénéfices et mise en place d'incitations pour favoriser leur réinvestissement ; rehaussement des prérogatives du Conseil national de l'investissement.

Une seconde série de mesures s'attache à « l'assainissement et la moralisation des pratiques du commerce extérieur » en améliorant la traçabilité de la transaction et prévenant les pratiques frauduleuses : présence obligatoire des personnes immatriculées au registre du commerce au titre des opérations d'importation ou de contrôle aux frontières de la conformité des produits importés<sup>10</sup> ; obligation d'une domiciliation bancaire préalable à la réalisation de toute opération d'importation, de règlement financier et de dédouanement ; exigence du crédit documentaire pour le paiement des transactions commerciales ; recours à des sociétés d'inspection des marchandises avant expédition ; réciprocité avec les autres pays partenaires commerciaux.

Enfin, d'autres mesures ciblent la réorientation des transactions de crédit bancaire à travers la suppression du crédit à la consommation et l'encouragement du crédit immobilier. Censée protéger les ménages contre le surendettement, la disposition cherche surtout à limiter le recours au prêt automobile, principal produit du crédit à la consommation (80 % en 2008 selon les déclarations du ministre des Finances), et créer ainsi les conditions favorables au développement d'une industrie automobile locale<sup>11</sup>.

### Les ressorts de la souveraineté économique : quelques hypothèses

Cette notion de souveraineté économique doit être interrogée. Dans quelle mesure se distingue-t-elle de celle plus utilisée de patriotisme économique, faisant explicitement référence à la protection des intérêts économiques nationaux, ou de celle de souveraineté politique ? L'affirmation d'une souveraineté économique serait-elle l'expression, paradoxale, d'une certaine velléité d'autonomisation de l'économie ?

Si l'on revient aux politiques économiques mises en œuvre en Algérie depuis les années 1990, il apparaît qu'elles n'ont jamais dégagé de choix stratégiques clairs. Les dernières orientations tendent à conforter ce sentiment de confusion. Face à ces mesures, tandis que les réactions des acteurs nationaux - y compris privés - sont mitigées, parfois nuancées, celles des partenaires économiques de l'Algérie, plus sévères, témoignent surtout d'une aversion aux fortes incertitudes inhérentes à la gestion du processus de réformes ainsi que d'un manque de crédibilité des gouvernants. En effet, d'autres pays ayant également adopté des mesures conservatrices (ou de sauvegarde) pour tenter d'amortir les effets de la crise, n'ont pas pour autant suscité une telle levée de boucliers.

En première lecture, le dispositif réglementaire porte sur un verrouillage à trois niveaux : celui de l'accès du marché algérien à des opérateurs étrangers, celui de l'entrée des produits importés sur le marché domestique et celui du financement de ces importations. La cohérence de ce dispositif découle *a priori* d'une protection des intérêts économiques nationaux, d'abord en prévenant les déséquilibres externes, ensuite en tentant d'assainir les pratiques du commerce extérieur, puis en réorientant les investissements étrangers productifs et enfin en encourageant le capital domestique.

La démarche réglementaire – recours à des dispositions d'exception (LFC) et absence d'une concertation avec les acteurs socio-économiques – relève de pratiques héritées de l'économie centralisée/administrée procédant d'un encadrement des opérations commerciales et bancaires, au détriment de la libre appréciation des entreprises et des banques.

Mais dans le contexte algérien, ne doit-on pas aussi considérer que le réflexe souverainiste, historiquement ancré, ne résulte pas seulement de la stricte défense d'intérêts économiques nationaux ?

Les autorités algériennes se montrent particulièrement sensibles à leur indépendance de décision et d'action, *a fortiori* lorsque le plein exercice de leurs prérogatives souveraines est affaibli sous l'effet d'une modification de leurs relations économiques et politiques extérieures. Mais aussi, la stabilité – ou plus précisément la reproduction – du système politique, dont l'évolution historique a renforcé la rigidité, tient dans une large mesure à son caractère quasi-autarcique. Le réflexe souverainiste (que l'on pourrait qualifier de pavlovien) s'exerce alors de manière instinctive dès que les équilibres politiques internes sont susceptibles d'être perturbés.

En fait, dans le cas algérien, la souveraineté économique s'exprime certes dans le registre de l'action face une situation économique donnée – ici les déséquilibres financiers et l'inertie de l'appareil productif, mais elle peut également refléter l'évolution d'un rapport de force opposant des héritiers d'une vision industrialiste (privilégiant l'interventionnisme public) à des courants réformateurs (privilégiant l'ajustement des modes de régulation et l'ouverture économique). Enfin, l'expression de la souveraineté peut également être un simple artifice discursif (populiste) pour tenter de neutraliser des tensions sociales.

Parmi les hypothèses ainsi formulées pour tenter d'apporter un éclairage à cette redéfinition en cours de la politique économique, certaines peuvent être considérées comme « économiquement rationnelles » et d'autres comme rendant compte de conflits idéologiques ou politiques au sein de l'appareil d'Etat, dont la résolution passe le plus souvent par le statu-quo ou le retour à la situation initiale, entravant le processus de réforme.

#### **Préserver les équilibres macro-financiers**

La réduction brutale de l'excédent commercial et de la principale source de revenus externes a mécaniquement produit un choc sur les équilibres externes et les finances publiques. L'adoption de mesures correctives des déséquilibres a une portée avant tout conjoncturelle pour contenir et rationaliser les flux croissants d'importation, et conforter une gestion conservatrice des réserves de change.

#### **Remettre en cause la politique d'ouverture économique (extérieure)**

La croissance des importations est analysée par les autorités algériennes comme une dérive des pratiques de commerce extérieur et un accélérateur de la désindustrialisation.

Par ailleurs, ces autorités manifestent leur insatisfaction à l'égard des investisseurs étrangers. En dépit des incitations fiscales et sociales (le code des investissements est proche de ceux des pays voisins), les flux d'investissements étrangers restent limités. Plus encore, l'inversion des flux nets de capitaux révèle une préférence au rapatriement des bénéfices au détriment du réinvestissement. Dans certains cas de figure, des engagements non tenus sont dénoncés (Orascom, Lafarge et Renault). Cependant, la réalité des comportements de prédation ne peut occulter le manque d'attractivité de l'économie algérienne.

La portée structurelle de ces mesures – qui viseraient à réorienter la

demande domestique vers la production nationale – est néanmoins peu convaincante. L'encadrement répressif des investissements étrangers et la surprotection de l'industrie domestique ne peuvent se substituer à une politique structurelle. Par ailleurs, dans une économie ouverte où les capacités de production sont très rigides, les *stimuli* de la politique de relance par la dépense publique sont peu structurants (l'effet en est fortement extériorisé).

### **Réaction épidermique au resserrement de la contrainte extérieure**

Ces mesures sont intervenues avec le durcissement de la crise internationale et son inscription dans la durée par les principaux analystes et institutions internationales. Prenant conscience des effets réels de la crise, les autorités algériennes anticipent alors un resserrement brutal de la contrainte externe.

Il convient en effet de rappeler que la renégociation de la dette extérieure avec les bailleurs de fonds en 1993/94 a produit un réel traumatisme dans l'appareil de l'Etat. La gestion récente des excédents financiers en révèle les stigmates : accumulation volontariste de réserves, remboursement anticipé de la dette externe, interdiction de recourir aux bailleurs de fonds internationaux, constitution d'une « épargne budgétaire » avec le Fonds de régulation des recettes. Cette logique prudente et préventive a été élevée en dogme de la gestion macro-économique, le plus souvent au détriment d'une politique de long terme<sup>12</sup>, afin de ne pas reproduire la situation de « banqueroute » vécue comme une humiliation et éviter une soumission à des conditionnalités politiques.

L'exercice de cette contrainte externe tend en effet à se traduire par une modification des équilibres politiques internes, susceptible de conduire à des crispations, voire à des comportements de panique.

### **Dégager de nouveaux leviers de négociation**

Une dernière hypothèse, qui ne peut être exclue, est celle de la volonté de l'Etat algérien de tenter de dégager de nouveaux leviers de renégociation des accords internationaux. Alors que le débat sur les gains de l'accord de libre échange avec l'Union européenne bat son plein en Algérie depuis un an, ceux-ci sont jugés par les acteurs privés et publics très en-deçà des attentes.

Dans le même temps, les autorités n'ont manifesté aucun signe de renoncement à ces options stratégiques. Après avoir laissé planer le doute sur le caractère rétroactif des dispositions de la LFC, elles ont

clairement affirmé leur respect des engagements internationaux. Ce qui laisse à penser que ces mesures viseraient surtout à tester la réaction des partenaires internationaux pour dégager de nouvelles marges de négociation.

La complexité du contexte algérien amène à considérer que ces hypothèses ne sont pas exclusives. A bien des égards, les contributions de ce dossier montrent que l'expression de la souveraineté économique est une clé de compréhension de la situation de blocage des réformes économiques. Mais paradoxalement, compte tenu de la spécificité historique et politique de l'Algérie, cette même souveraineté économique – sous réserve d'en redéfinir les termes et le contenu dans un contexte de globalisation – est susceptible de dégager de nouvelles marges pour tenter de redéfinir le modèle de croissance, pour le moins de relancer le processus de réforme économique.

## La souveraineté économique s'oppose-t-elle aux réformes économiques ?

### Une analyse ambivalente de la LFC

Ainsi, on constate une grande disparité dans la manière dont chaque auteur appréhende cette relation entre souveraineté économique et réformes. Les mesures de la LFC 2009 sont justifiées par les uns – qui y voient l'expression d'un certain pragmatisme, un ajustement de la politique économique ne remettant pas fondamentalement en cause les choix d'ouverture et de réforme – tandis que pour d'autres, au contraire, elles sont la preuve que le dirigisme de l'Etat algérien continue de s'exercer sur la régulation l'économie. En fait, deux analyses s'opposent.

La première consiste à considérer ces décisions comme allant dans le sens de l'intérêt national. Elles seraient (ou pourraient être) un simple ajustement de la stratégie d'ouverture. Nassim Oulmane y voit une « évolution notable de la politique économique de l'Algérie, notamment en matière commerciale, impulsée en grande partie par des considérations de souveraineté », à laquelle il associe également la « mise en veille des négociations d'adhésion à l'OMC, suite à la demande de pays membres d'augmenter le prix domestique du gaz en Algérie », ainsi que la volonté des autorités algériennes de profiter de la clause de rendez-vous en 2010, pour renégocier en profondeur

l'accord d'association avec l'Union européenne (5 ans après son entrée en vigueur). Youcef Benabdallah, qui considère que l'Algérie est allée trop loin en matière de démantèlement tarifaire, bien au-delà de ce qui était exigé dans le cadre de ces accords, fait de l'ouverture du marché algérien l'un des principaux facteurs de la désindustrialisation.

La seconde consiste à déceler derrière ces mesures d'autres motifs que l'intérêt national. Pour certains, il s'agit d'une énième expression du refus de l'ouverture, de l'absence de réelle volonté politique de réaliser les réformes, principale raison de l'échec de ces dernières. Wladimir Andreff, qui doute qu'elles puissent « faire plus que retarder un peu la nécessité de privatiser les entreprises algériennes pour les aligner sur les critères de compétitivité de l'économie mondiale », y voit un « dernier rebondissement dans le débat toujours vif au sujet des privatisations en Algérie ». Akram Belkaïd, plus sévère, dénonçant la « quête permanente d'une souveraineté immaculée », en fait « la preuve de l'inclinaison naturelle du pouvoir algérien à revenir au dirigisme d'antan ». Il n'en a pas moins recours à un facteur conjoncturel pour expliquer cette résurgence de l'« exceptionnalisme » algérien, combinaison de souverainisme et nationalisme, par le fait que « s'estimant trahis par des investisseurs étrangers, notamment en provenance d'Égypte et du Golfe, les dirigeants algériens n'ont pas résisté à la tentation de protéger de nouveau l'économie ».

### Intérêts particuliers, économie de marché et politiques publiques

Au-delà de ce constat, est soulevée la question complexe des intérêts particuliers des « barons du régime » souhaitant « être associés, de gré ou de force, aux bénéfices des compagnies étrangères installées en Algérie ». La souveraineté ne serait alors qu'un prétexte masquant des enjeux plus prosaïques, voire des calculs politiques. K. Selim, cité par Akram Belkaïd, va jusqu'à soupçonner que ce serait « pour éviter de se laisser déborder sur le thème du souverainisme ou même du nationalisme » que le pouvoir aurait rétabli des discriminations à l'égard des opérateurs étrangers.

Cependant, la dénonciation d'intérêts particuliers - dont l'existence est somme toute normale et constitue même le moteur d'une « économie de marché » - est d'un apport limité si elle n'est pas étayée par l'analyse de mécanismes économiques ou politiques. On pourrait formuler autrement cette question des intérêts en jeu en analysant ces mesures du point de vue des incitations (explicites et implicites) qu'el-

les contiennent et de leur cohérence avec la politique économique qui les justifie. Mehdi Abbas, faisant lui aussi allusion à une collusion entre des intérêts particuliers -nationaux et étrangers- interprète ces mesures comme le signe d'un changement dans la politique algérienne en matière d'investissement étranger. Il ne s'agit plus désormais, « du moins pour ce qui est du secteur non pétrolier », de « favoriser l'attraction de l'investissement étranger en tant que tel » mais plutôt de choisir celui-ci en fonction des « retombées positives qu'aurait ce processus d'accumulation exogène sur certaines franges du système d'économie politique algérien ».

De son côté, Isabelle Werenfelds apporte un éclairage à la fois politique, social, voire culturel aux évolutions économiques. Elle conclut à une relative capacité d'adaptation et de reproduction des « élites » au pouvoir, malgré les crises qu'elles ont traversées, qui a jusqu'à présent surtout contribué au blocage du processus de libéralisation et d'ouverture à la fois politique et économique, ce qui conforte l'idée d'une absence de rupture véritable dans le système algérien depuis l'indépendance. En effet, comme le rappelle Wladimir Andreff, citant à ce propos l'expérience des Pays d'Europe Centrale et Orientale et de l'ex-URSS, s'il y avait eu une véritable volonté de réforme et d'ouverture, le pouvoir avait les moyens de désamorcer et neutraliser les résistances aux réformes, en aidant notamment à la reconversion des membres de la nomenklatura en entrepreneurs à travers les privatisations. Or constate-t-il, on n'observe rien de tel en Algérie, preuve que la volonté n'y est pas, que la rupture n'a pas été faite. Comment expliquer cette particularité de la « transition » algérienne ? La place du secteur des hydrocarbures, son insertion dans le marché mondial (rappelons qu'en Russie, il était d'abord inséré dans une division du travail au sein du COMECON) et le rôle prédominant qu'il joue dans l'économie sont certainement des facteurs déterminants.

Mais sur ce point également, derrière le consensus apparent sur les méfaits de la rente et du fonctionnement rentier de l'économie<sup>13</sup>, les analyses divergent. Tout comme Ahmed Henni, Youcef Benabdallah insiste sur la nécessité de transformer l'économie de rente en économie de production, mais alors qu'il dénonce le comportement rentier du secteur privé, il déplore que l'on ait trop vite « retiré la protection de la rente » au secteur industriel étatique. D'autres mettent plutôt l'accent sur la nécessaire réforme de l'Etat et des institutions. Ahmed Henni montre par exemple que la réforme fiscale, si elle avait été correctement menée, aurait pu donner au gouvernement les moyens

d'une politique incitative mieux ciblée et plus efficace. Pour Wladimir Andreff également, les incitations n'étaient pas toujours adéquates, quand elles n'allaient pas contre l'esprit de la réforme. Arguant du fait que « les avantages sociaux devraient désormais être compris comme la contrepartie d'un effort au travail accru », il considère par exemple que le « programme massif de soutien des revenus, géré par l'administration, pour des travaux d'utilité sociale (introduit en septembre 1994) n'était pas cohérent avec la stratégie de restructuration et d'assainissement des Entreprises Publiques Economiques (EPE) ». La gestion de la transition vers l'économie de marché semble ainsi avoir été biaisée par une contradiction fondamentale : le marché devait procéder spontanément à une transformation des structures de production mais ne devait pas porter atteinte à des situations de rente acquises, il inspirait donc à la fois l'adhésion et la méfiance. En ce sens, des forces (politiques) de rappel à la libéralisation économique se sont exercées de manière erratique, introduisant une forte instabilité du processus de réforme et une perversion des mesures d'accompagnement, lesquelles ont davantage procédé d'une redistribution de la rente et d'un traitement social de la libéralisation, au détriment d'une politique de restructuration et de diversification économique.

### Ancienne et nouvelle souveraineté économique ?

Revenons à l'analyse de Mehdi Abbas évoquée ci-dessus, et arrêtons-nous un instant sur la réserve qu'il formule concernant précisément le secteur pétrolier. Elle est proche de l'interprétation que fait Aurelià Mañé Estrada des amendements apportés en 2006 à la loi sur les hydrocarbures de 2005, quand contrairement à de nombreux observateurs – notamment dans les pays partenaires de l'Algérie – elle tend à n'y voir qu'un simple réajustement ne remettant pas fondamentalement en cause l'évolution juridique du secteur dans le sens, d'une part, de la séparation entre la Sonatrach et l'Etat et d'autre part, de la transformation de la Sonatrach en entreprise commerciale. Avec un bémol cependant, exprimé sous forme d'avertissement : la tentation nationaliste des décideurs algériens sera ou non confortée par l'attitude de leurs partenaires occidentaux, notamment dans le cas des contrats gaziers. Ainsi, le dualisme de l'économie algérienne entre un secteur pétrolier et gazier en voie d'internationalisation et le reste de l'économie, dépendant de plus en plus du premier (il ne représente que 1 à 3 % des exportations), déterminerait deux conceptions de la souveraineté : l'une, offensive, appliquée au seul secteur des hydrocarbures, pousse-

rait ce dernier à s'internationaliser et affronter la concurrence, l'autre, défensive, viserait à protéger le reste de l'économie, jugé vulnérable.

Cette idée d'une double conception de la souveraineté, induite notamment par le « traumatisme » de la politique d'ajustement structurel (1994-98), est également avancée par Nassim Oulmane qui parle d'une « nouvelle souveraineté », qu'il oppose à la vision « traditionnelle », sans néanmoins la rapporter aux deux secteurs de l'économie algérienne. Son propos consisterait plutôt à étendre à l'ensemble de l'économie le pari que fait Aurelià Mañé Estrada sur le seul secteur des hydrocarbures quand elle compare la nouvelle loi à une sorte de « Janus juridique ». De la même manière, les récentes mesures prises par le gouvernement dans le cadre de la LFC pourraient avoir deux faces : l'une, celle d'un repli souverainiste ; l'autre, au contraire, celle d'une correction de l'ouverture économique afin de l'adapter au contexte à la fois interne et externe -marqué par la lassitude de la population et la prise de conscience que certaines mesures ont été prises de manière hâtive sans être convenablement négociées-, en profitant de la fenêtre ouverte par l'aisance financière et le prétexte de la crise<sup>14</sup>, sans que, pour l'heure, il n'y ait remise en cause des choix fondamentaux en faveur de l'ouverture.

Si cette analyse était juste, il s'agirait alors de voir quels sont les éléments qui peuvent faire pencher dans un sens ou dans l'autre. Pour Aurelia Mañé Estrada, la nouvelle législation sur les hydrocarbures fait de la Sonatrach une entité duale, encore compagnie pétrolière nationale et déjà entreprise commerciale à vocation internationale et transnationale. L'auteur, par ailleurs, accuse l'Espagne et l'Union Européenne d'attiser l'instinct nationaliste de la Sonatrach alors que le législateur algérien s'emploie à créer les conditions de son intégration dans le jeu des grands consortiums transnationaux.

De la même manière, doit-on redouter que les mesures prises par le gouvernement algérien, motivées à l'origine par le souci d'adapter l'économie algérienne au nouveau contexte à la fois interne et international, ne risquent de se transformer en réels facteurs de repli et d'isolement protectionniste ? C'est là qu'il peut effectivement être judicieux de mieux saisir les intérêts particuliers de groupes sociaux influents.

Plusieurs auteurs soulignent l'émergence d'une classe « parasitaire » d'affairistes, mais là encore, le consensus s'arrête au constat d'ordre général. Alors que Youcef Benabdallah situe cette émergence au début des années 1980, pour d'autres, le phénomène est plutôt lié à la manière dont s'est faite la libéralisation du commerce extérieur dans les années 1990, qui a surtout favorisé le gain facile dans les activités

d'importation. Wladimir Andreff rappelle justement que les recommandations des experts du PNUD visant à éviter une telle dérive par la mise en place d'incitations à l'exportation (notamment à travers le crédit bancaire aux PME du secteur privé), sont restées lettre morte.

Si Youcef Benabdallah, explique « l'incapacité du secteur privé » à prendre la relève du secteur public – notamment dans l'industrie – par sa « nature » parasitaire et affairiste, empruntant aux théories culturalistes (néo-patrimonialisme), Wladimir Andreff et Lyazid Kichou mettent plutôt en exergue des problèmes juridiques et institutionnels non réglés en amont - notamment la question des droits de propriété – qui entravent les privatisations, y compris au sens large (anglo-saxon) de développement d'un secteur privé. Ahmed Henni, témoignant sur son expérience de Directeur des impôts dans le gouvernement réformateur (1988-91), montre comment la réforme fiscale a été abandonnée (ce qui a d'ailleurs également compromis la constitution d'un cadastre). Tous ces éléments (absence de cadastre, de titres propriété) ont favorisé le développement de l'économie informelle, forme dominante que prend le secteur privé aujourd'hui. « L'ouverture du capital des EPE contrôlées par les Fonds de participation à l'entrée de capitaux privés intéressés (privatisation partielle) [aurait permis] de réintégrer une partie du secteur informel dans l'économie », écrit Wladimir Andreff, qui témoigne que les experts du PNUD, malgré leur effort pour tenir compte des contraintes sociales, ont ressenti chez les membres du gouvernement une grande prudence « voire une réticence ou une résistance (...) à s'engager dans une profonde restructuration des EPE, encore moins dans une privatisation majeure ».

## Souveraineté économique, diversification de l'économie et marché intérieur

Cependant, si la volonté politique et l'action des « élites » sont déterminantes pour infléchir la politique algérienne dans le sens de l'ouverture ou au contraire du repli, d'autres facteurs peuvent être pris en compte dans l'évaluation de la propension des dernières mesures à favoriser ou non un repli protectionniste. Tous attestent que l'enjeu essentiel est la nécessaire diversification de l'économie, notamment en termes d'exportation, mais encore une fois, les voies pour y arriver, lorsqu'elles sont identifiées, diffèrent. En matière de relations internationales, Mehdi Abbas, examinant le cas du multilatéralisme, considère que le principal avantage de la négociation de l'adhésion à l'OMC est

d'obliger l'Algérie à adopter des règles conformes à celles en vigueur à l'échelle internationale et à introduire davantage de transparence dans les institutions, la concurrence étant trop vive pour espérer développer les exportations hors hydrocarbures de manière significative, du moins à court terme, tandis que Nassim Oulmane fait le pari de l'intégration régionale de l'Algérie dans les espaces maghrébin, africain et arabe. Cependant, ses arguments, plus politiques qu'économiques, incitent à une démarche volontariste, sans que l'on sache véritablement selon quelle dynamique ces espaces régionaux dominés par des relations verticales (entre Etats), dont les marchés sont cloisonnés, pourraient se transformer en espaces économiques de relations horizontales entre entreprises et agents économiques et d'intégration des marchés.

Akram Belkaïd, qui centre également son analyse sur les aspects politiques et géopolitiques, s'intéresse surtout à l'enjeu que représente l'Union pour la Méditerranée tant pour l'Algérie que pour le Maghreb. Pour lui, c'est l'« obsession souverainiste » de l'Algérie qui explique sa « réticence vis-à-vis de toute forme de regroupement régional qui aurait pour conséquence un abandon, ou pire encore, un partage d'une partie de sa souveraineté », notamment avec « la perspective d'abandonner tout droit de regard sur la circulation des marchandises ou des hommes au sein de l'espace maghrébin ». Cependant, l'un des principaux obstacles à l'intégration de l'économie algérienne dans un espace plus vaste – régional et/ou mondial – au-delà des considérations d'ordre politique ou géopolitique, réside dans l'étroitesse et le cloisonnement de son marché intérieur. Autrement dit, l'intégration de l'Algérie dans l'espace économique mondial et/ou régional n'est qu'une dimension de la question de la diversification de son économie. L'autre, non moins importante, est le déploiement du marché intérieur, condition d'une croissance hors hydrocarbures et d'un véritable développement économique endogène.

Rappelons qu'historiquement, en Occident du moins, l'autonomisation de l'économie s'est d'abord faite dans le cadre de la nation à travers le développement d'un marché national, tandis qu'à l'échelle des relations entre nations le protectionnisme a été la règle jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et même bien au-delà selon Paul Bairoch. Le libre-échange, finalement adopté comme principe dans les relations internationales, se présente encore de nos jours comme un idéal rarement concrétisé, si l'on en juge notamment au blocage du cycle de négociations de Doha, ainsi qu'à la prolifération de nouvelles barrières non tarifaires.

L'étroitesse du marché intérieur, qui ne se réduit pas à une seule

question de taille (nombre de consommateurs), est d'abord le fait, en Algérie, de son cloisonnement entre secteurs public, privé et informel. Youcef Benabdallah, lorsqu'il relève l'absence de culture de la concurrence, rappelle à bon escient que pendant plus de deux décennies, la politique mise en oeuvre a consisté à détruire le marché intérieur, à travers notamment l'étatisation et la bureaucratisation des circuits de distribution, du système bancaire et des institutions économiques, comme le montre Ahmed Henni. Et cette politique continue d'une certaine manière lorsque, bien après le programme d'ajustement structurel, le remboursement de la dette extérieure et la reconstitution des réserves en devises, l'ensemble de l'économie continue à être soumis à des contraintes externes – à travers la priorité accordée au secteur des hydrocarbures, comme seul secteur exportateur – au détriment de sa dynamique endogène. Mustapha Mekidèche évoque ce problème lorsqu'il s'inquiète de la satisfaction future de la demande intérieure en hydrocarbures (dont il faut tenir compte qu'elle sera gonflée par le double pricing, qui équivaut à subventionner le prix du gaz sur le marché national et qu'elle devrait être stimulée par la politique industrielle et l'attraction des IDE), au vu des engagements contractuels de l'Algérie en matière d'exportation, alors même que les réserves ne sont pas illimitées.

Une autre dimension du débat sur la diversification de l'économie réside dans le problème de l'agriculture, à propos duquel Mehdi Abbas utilise le néologisme de « désagriculturisation », en écho à celui de « désindustrialisation ». La relance de l'agriculture algérienne - dont l'effondrement, sous l'effet conjugué du choix exclusif en faveur d'une industrialisation à marche forcée financée par les revenus du pétrole dans les années 1970, de son étatisation et de sa bureaucratisation, a fait de l'Algérie l'un des premiers importateurs mondiaux de biens alimentaires - est en effet un vecteur essentiel de la reconstruction du marché intérieur et de la diversification de l'économie.

Ainsi, la problématique du marché intérieur apporte un éclairage complémentaire au débat sur les récentes mesures prises par le gouvernement algérien. L'un des principaux intérêts de l'intégration économique, qu'elle soit multilatérale ou régionale, réside effectivement dans l'élargissement du marché intérieur. Mais à quoi bon prétendre élargir le marché algérien en l'intégrant à un grand marché régional (qu'il soit européen, maghrébin, africain ou arabe), si ce marché national est maintenu dans son état actuel de fragmentation et de cloisonnement ? Il n'est dès lors pas étonnant, pour peu que les pressions politiques

ayant conduit à nouer des accords régionaux ou multilatéraux se desserrent ou que le contexte géostratégique change, que la tentation soit grande de remettre en cause ces engagements, finalement dépourvus de réels fondements économiques ou commerciaux.

Ce n'est pas un hasard si aujourd'hui l'on semble vouloir revenir au modèle de substitution aux importations, comme solution aux déséquilibres de la balance commerciale. Il faudrait faire le bilan de cette stratégie en Algérie, et sans doute il apparaîtrait que son échec a résulté dans une large mesure de l'absence d'un véritable marché concurrentiel pour les industries nationales. A l'opposé, dans les pays émergents où elle a réussi, les limites du marché intérieur ont conduit naturellement à la recherche de débouchés extérieurs. Dès lors, tant que la reconstruction du marché intérieur - en tant qu'espace économique concurrentiel unifié, encadré par des règles et des institutions - n'est pas fermement engagée, toute politique d'ouverture et d'intégration économique extérieure ne doit-elle pas être considérée comme une dangereuse fuite en avant ? D'autre part, des mesures de protection peuvent-elles réellement préserver les intérêts économiques nationaux lorsque ceux-ci ne reposent pas sur une dynamique de développement économique endogène ? Ne risquent-elles pas au contraire de renforcer la marginalisation de l'économie par rapport aux institutions internationales ? Et encourager ainsi l'internationalisation de la filière des hydrocarbures, tout en renforçant la protection des autres secteurs d'activité, ne conduit-il pas à accentuer le caractère dual de l'économie plutôt qu'à permettre sa diversification ? ■

#### Notes

1. Confirmées par le projet de loi de Finances 2010.
2. A. Zouache et M.-C. Ilmane, « Central Bank Independence in a MENA Transition Economy. The Experience of Algeria », in D. Cobham and G. Dibeh, *Monetary Policy and Central Banking in the Middle East and North Africa*, Routledge, 2008.
3. Soit près de 4 années d'importation de biens.
4. Les excédents financiers dégagés lors de l'exécution budgétaire sont en partie épargnés au sein du Fonds de régulation des recettes (FRR). Ce fonds disposerait selon les estimations de près de 50 milliards de dollars, soit près de la moitié du PIB.
5. Principalement sous l'effet de la politique de relance des projets d'infrastructure, confiés dans une large mesure à des opérateurs étrangers.
6. Le rappel d'Ahmed Ouyahia à la tête du gouvernement s'est traduit par un retour du discours souverainiste et par un désaveu à peine voilé des orientations et du bilan de son prédécesseur. Pourtant, le gouvernement a été reconduit dans son intégralité.
7. Cet agacement est adressé « naturellement » aux investisseurs français (à qui

il est reproché de privilégier les pays voisins) mais également aux investisseurs égyptiens (qui ont manifesté une préférence pour des engagements de court terme) et des investisseurs du Golfe (dont les engagements ne se sont pas concrétisés).

8. Les télécommunications (et dans une moindre mesure la cimenterie) pouvaient être considérés comme des marchés captifs au moment de leur libéralisation tant les capacités publiques de production étaient rigides. Mezouaghi M., 2005, « Libéralisation des services de télécommunications au Maghreb : transition institutionnelle et performances », Notes et Documents, n° 23, Agence Française de Développement, Paris.

9. La LFC 2008 avait déjà introduit une taxe sur les véhicules neufs pour contenir la croissance soutenue des importations.

10. Cette disposition a été assouplie sous réserve de la qualité dûment établie du mandataire.

11. L'ambition, renouvelée récemment, de développer une industrie automobile ne semble pas tirer toutes les leçons des précédentes expériences. J.B. Layan et M. Mezouaghi, 2004, « North African Integration and Automotive Industry : failure and perspective », in *Cars, carriers for regionalism ?*, J. Carrillo, Y. Lung, R. Van Tulder (eds.), Palgrave Macmillan, Eastbourne, p.188-2001.

12. Pour une proposition alternative, voir A. Hadj Nacer, « Les défis de la création d'un fonds souverain en Algérie », in *Revue d'économie financière*, hors série, 2009.

13. F. Talahite, « Le concept de rente, pertinence et dérives », *Problèmes économiques : Que faire de la rente des pétrodollars ?* La Documentation Française, n° 2.908, 21 juin 2006.

14. Et notamment de la mise en place par certains pays de clauses protectionnistes dans le cadre de leur plan de relance.