
Le plan d'ajustement structurel

Hocine Benissad

Dans la phase de pré-ajustement, l'économie algérienne se caractérise par une gestion centralisée, plus exactement par: 1) une planification impérative facilitée par la présence d'un large secteur public, productif (servant de relais aux options politico-sociales des décideurs); 2) une détermination administrée des prix sur les marchés officiels de biens, un contrôle des salaires ainsi que des restrictions de change associées à un cours du dinar fixe (jusqu'en 1987) et surévalué; 3) un monopole d'Etat sur le commerce extérieur auquel n'échappent que les importations du secteur privé, financées à l'aide de ressources du marché parallèle de devises; 4) un secteur privé formel contenu mais relativement efficace ainsi qu'un secteur privé informel (en développement rapide, en 1982-90). Ces traits juridico-institutionnels rendent l'ajustement structurel plus complexe et plus coûteux humainement en Algérie que chez ses voisins, le Maroc et la Tunisie; dans le contexte algérien, il doit mener à une véritable mutation systémique.

Dans le domaine économique, que se passe-t-il lors de la période de pré-ajustement? Sommairement de 1965-67 à 1979, l'Algérie est engagée dans une industrialisation accélérée, privilégiant l'industrie de base aux dépens du secteur de biens de consommation, ce qui induit (l'explosion démographique aidant) une forte dépendance alimentaire; cette stratégie, véhiculant un taux d'investissement très élevé, stimule une croissance économique soutenue (7% l'an, en moyenne, en 1967-79) qui éponge quasiment le sous-emploi urbain. Le décès du président Boumediene entraîne, en 1979-80 un changement du personnel politique dirigeant, dont le vivier reste le parti unique du FLN; désormais les choix en matière d'allocation de ressources diffèrent sensiblement: l'investissement industriel est freiné afin d'encourager une meilleure gestion des capacités de production installées, l'agriculture et les infrastructures économiques et sociales sont l'objet d'une plus grande

Automne 1997

attention. En dépit d'une tendance à la baisse du taux d'investissement global, la croissance économique, financée à l'aide d'une amélioration des recettes extérieures sur hydrocarbures, reste ferme jusqu'au sévère "contre-choc" pétrolier de 1986. Ce dernier et la dépréciation du cours du dollar (monnaie de règlement des hydrocarbures exportés) occasionnent une contraction de la capacité d'importation et plongent l'économie dans un marasme durable. La population, habituée à voir depuis l'indépendance son niveau de vie matériel s'accroître, redécouvre le phénomène de récession économique. Alors que des vagues de contestation socio-culturelle surgissent (manifestations à caractère culturel ou social à Tizi Ouzou, Sétif, Constantine, émergence du premier maquis islamiste à Blida, etc.), le régime durcit ses positions politiques et se tourne vers un ajustement volontaire limité, à l'aide de crédits extérieurs à court terme; l'Etat s'emploie alors à:

- comprimer les importations de biens alimentaires, d'intrants et d'équipements alimentant le mécontentement populaire, la récession de l'économie et le développement du chômage;

- faire glisser lentement, dès octobre 1987, le taux de change du dinar;

- vouloir vainement discipliner la politique du crédit;

- dissoudre et morceler, en 1987, les "domaines agricoles socialistes" dont l'exploitation est, dans l'ensemble, confiée aux travailleurs de la terre (sous forme de location, de fermage);

- introduire, en 1988, l'autonomie et la commercialité des firmes publiques, dans l'espoir de les rentabiliser financièrement et d'arrêter leur appel chronique aux subventions du Trésor;

- diminuer les dépenses de protection sociale, le recrutement de fonctionnaires et l'investissement public.

La mise en œuvre de cet ajustement volontaire est le point de départ d'un déclin graduel de l'Etat-providence; le pacte social implicite entre la population et ses dirigeants est remis en cause, ouvrant la voie à l'instabilité politique. En 1988, le prix du pétrole s'affaisse de nouveau entraînant une nouvelle réduction des importations des biens alimentaires de base (semoule, lait, etc.) afin de faire face au repaiement de la dette extérieure (dont le service absorbe 78 % des revenus en devises). La crise sociale est telle qu'elle nourrit les émeutes d'octobre 1988 qui mènent à une double ouverture constitutionnelle, politique et économique.

De l'hésitation à la thérapie de choc

Des "émeutes d'octobre" à l'arrêt des premières élections législatives pluralistes (en janvier 1992) deux accords de confirmation sont conclus avec le FMI; leur application ne met nullement fin à la crise financière et à la crise socio-économique du pays.

Le premier accord stand-by (31 mai 1989)

Confluences

En vue d'obtenir l'appui de la communauté financière internationale au remboursement de la dette voire à la relance de l'économie, l'Algérie se tourne (sans publicité) vers le FMI (qu'elle considère, jusque-là, comme un vecteur de l'impérialisme); cette démarche se solde par la signature d'un premier accord de confirmation; sa conditionnalité concerne la politique monétaire (appelée à être plus rigoureuse), la suppression du déficit budgétaire, la poursuite de la dépréciation du cours du dinar et l'adoption d'une loi imposant la flexibilité des prix. Cette conditionnalité ne paraît pas gênante politiquement, dès lors qu'elle n'affecte pas encore le cadre institutionnel dans lequel sont prises et exécutées les décisions économiques. L'Algérie s'y soumet donc aisément: la masse monétaire ne s'accroît plus que de 7% en un an, le déficit budgétaire est éliminé, le taux de change du dinar continue à se dégrader tandis qu'une loi est votée, en juillet 1989, assouplissant le régime des prix.

La crise du Golfe ralentit la négociation d'un deuxième accord stand-by: les pouvoirs publics algériens partagent alors, avec l'OPEP, les anticipations à la forte hausse du cours du pétrole et espèrent assouplir la contrainte financière externe, sans la coopération (politiquement "encombrante") du FMI. Ces prévisions sont démenties par les faits: le prix du pétrole ne connaît qu'une envolée furtive avant de se stabiliser à un niveau "insuffisant". Les discussions avec le FMI s'accroissent pendant la guerre du Golfe. L'Algérie entreprend un certain nombre d'actions (dépréciation rapide du cours du dinar, libéralisation de certains prix, etc.) avant la conclusion du deuxième accord stand-by qui intervient le 3 juin, au moment où le gouvernement des "réformateurs" est démissionnaire et que se dessine l'instauration temporaire de l'état de siège pour contenir les manifestations des islamistes (déclenchées par une révision inattendue des lois électorales par une assemblée où ne siègent encore que les représentants de l'ex parti unique).

Le deuxième accord stand-by (3 juin 1991)

La conditionnalité du FMI progresse et se durcit. Ce nouvel accord, d'une durée de dix mois, stipule:

— la libéralisation du commerce extérieur; un contrôle quantitatif du crédit bancaire (aux entreprises d'Etat) accompagné d'une majoration du taux d'intérêt; l'adoption d'une loi sur la monnaie véhiculant, entre autres, un financement orthodoxe de l'économie et l'indépendance de l'Institut d'Emission à l'égard du Trésor; une forte dépréciation du cours du dinar avant le 31 mars 1991 suivie, en été, soit d'une forte dévaluation, soit de la mise en œuvre d'un marché libre des devises; une déréglementation plus étendue des prix des biens et des services couplée à un contrôle des salaires; une rationalisation du système fiscal et douanier (avec l'assistance de la Banque mondiale).

En dépit de l'instabilité politique (report des élections législatives de juin 1991, état de siège, arrêt du processus électoral en janvier 1992,

“démission” du président de la république, installation d'une présidence collégiale d'un Haut Comité d'Etat, sous l'autorité de M. Boudiaf, un des “chefs historiques” de la révolution algérienne, émergence de la violence politique, etc.), ce programme économique est mené à bon port. En effet: un décret de février 1991 dérègle le commerce extérieur tandis que la Banque d'Algérie instaure la convertibilité commerciale du dinar; mais ces décisions restent platoniques, faute de ressources en devises; une loi sur la monnaie et le crédit est promulguée. Elle établit l'indépendance de l'Institut d'émission à l'égard de l'Etat et ouvre l'Algérie (malgré de fortes résistances politiques) à l'investissement direct étranger dans tous les secteurs d'activité (non soumis au monopole d'Etat); le coût de l'argent est relevé; de plus, le crédit au secteur d'Etat fait l'objet de restrictions quantitatives sans grande efficacité; le cours du dollar atteint 18,5 dinars en mars; ce taux de change est porté à 22 dinars par une dévaluation en septembre 1991; il reste, par la suite, stable jusqu'au printemps 1994; le régime des prix libres s'étend à bon nombre de produits. Les prix des denrées de base, des transports et des produits énergétiques subissent de sévères majorations (par réduction partielle des subventions).

Pour affaiblir les coûts humains de cette politique, un filet social est mis en place à l'aide de moindres ponctions fiscales sur les faibles salaires et des versements d'allocations aux familles sans revenu.. Ce filet social (impliquant notamment l'identification des familles nécessiteuses) est appliqué, en 1991, par des communes contrôlées par de nouveaux partis politiques qui sacrifient les règles de l'équité sur l'autel de l'électoratisme, à la veille d'une nouvelle consultation populaire pluraliste. Il ne tarde donc pas à être critiqué.

Ces actions macro-économiques sont financées par différents crédits bilatéraux, un “reprofilage” (un refinancement) des encours de la dette bancaire et un prêt de la Banque mondiale (qui complète la conditionnalité du FMI).

La Banque mondiale requiert principalement la réalisation d'un audit des vingt deux grandes entreprises d'Etat (issues, pour la plupart, du secteur de l'industrie lourde) et des banques commerciales; cette opération était destinée à préparer les actions ultérieures de restructuration: privatisation d'entreprises, grandes consommatrices de ressources (main d'œuvre, devises, etc.), ainsi que la promulgation de textes législatifs exposant, désormais, les firmes d'Etat à la dissolution voire à la faillite au même titre que les entreprises privées afin d'améliorer la fluidité du capital sur les différents marchés; cette exigence n'est satisfaite que tardivement, en 1993, au moment où l'Algérie se dote du code de l'investissement le plus libéral du Maghreb qui demeure sans effet attractif (en dehors du secteur des hydrocarbures) à cause de la crise politique et du marasme économique. Elle demande la libéralisation du secteur des assurances; celle-ci intervient en 1995.

A l'expiration du deuxième stand-by, l'Algérie sollicite du FMI un arrangement à moyen terme mais n'en obtient que le principe d'un accord stand-by, de plus courte durée, à cause du manque de “visibilité

politique” prévalant dans le pays. D'ailleurs, même la perspective de ce stand by est annulée par des soubresauts politiques: M. Boudiaf (acquis aux politiques économiques libérales) est assassiné et la présidence du HCE passe entre les mains de M. Kafi qui voit dans l'économie de marché une cause de paupérisation. Cette instance collégiale confie la formation d'un gouvernement à M. Abdesselam connu pour être un farouche partisan de la gestion étatique et de la collectivisation; son cabinet rompt toute négociation avec le FMI, dénonce les réformes économiques précédentes, rétablit *de facto* la dépendance de l'Institut d'Emission à l'égard du Trésor pour financer l'expansion de la dépense publique et le déficit budgétaire, et rétablit le contrôle du Ministère de l'économie sur les importations. L'insuffisance de l'apport de capitaux étrangers et la baisse du prix du pétrole font le lit à une cessation de paiements de l'Algérie, fin 93. Avant même que cet événement ne se généralise, M. Malek remplace temporairement M. Abdesselam à la tête du gouvernement, le temps de négocier (dans des conditions défavorables) un troisième accord stand-by avec le FMI.

Le troisième accord stand-by (mai 1994)

Cette facilité d'une durée d'un an, adossée à des opérations de réchelonement et traduisant la victoire du monétarisme, comporte quatre dispositions majeures:

— au niveau des prix, le principe de la déréglementation généralisée est retenu, y compris pour les produits de base importés; dans les faits, ces derniers enregistrent de fortes hausses à cause de la dépréciation du cours du dinar et de la réduction des subventions. Un mouvement analogue affecte les prix des produits énergétiques et de l'eau potable;

— l'amenuisement de la valeur externe du dinar; ce dernier subit une dévaluation de 50% avant de reprendre son glissement; de plus, la Banque d'Algérie cherche à abandonner sa gestion administrative du taux de change et établit une vente périodique de devises aux enchères;

— la libéralisation du commerce extérieur; en décembre 1994, les restrictions quantitatives sont presque toutes abolies à l'importation et à l'exportation; cette mesure est couplée à une convertibilité commerciale effective du dinar; l'Algérie renonce, désormais, à son protectionnisme traditionnel pour participer aussi et de plus en plus au processus de mondialisation;

— la maîtrise des flux monétaires à l'aide de hausses du taux d'intérêt, de contrôles quantitatifs de crédit à l'économie et des avances au Trésor. L'équilibre budgétaire perturbé en 1992-93 redevient un but majeur de la politique économique; son rétablissement s'appuie sur l'alourdissement de l'impôt et la réduction de la dépense publique. Compte tenu du poids de l'assistance financière de l'Etat à ses entreprises, du “fonds d'assainissement”, le FMI insiste désormais sur la nécessité de la restructuration — privatisation du secteur public, qui représente encore 75% de la production des secteurs de l'industrie (hors hydrocarbures), du bâtiment et des travaux publics.

Ayant exécuté ce programme économique, sans que les tensions financières extérieures et les problèmes structurels domestiques n'aient trouvé de solution, l'Algérie accède à un nouvel appui du FMI, par le biais d'une "facilité élargie" à moyen terme, de trois ans.

La "facilité élargie" (mai 1995-avril 1998)

Cet accord, combiné aussi à des opérations de rééchelonnement auprès du Club de Paris et du Club de Londres, prévoit la poursuite de la politique de stabilisation et la prise en charge des problèmes structurels du système productif, selon les termes et les conditions de l'ajustement sectoriel (où le rôle de la Banque mondiale est déterminant)

Le programme de déréglementation totale des prix (adossé à un blocage brutal des salaires) est mené à son terme dans le sillage d'une législation récente véhiculant la démonopolisation des activités de production (sauf dans quelques branches dites "stratégiques" comme la production et la distribution de l'électricité). Parallèlement à la codification des règles de concurrence, les subventions aux prix des denrées alimentaires et des produits énergétiques sont quasiment supprimées; les loyers dans le secteur du logement social sont aussi fréquemment revus à la hausse afin qu'ils atteignent leur "niveau économique". Enfin, une instruction de la Banque d'Algérie libère les taux d'intérêt au moment où sont imposées de sévères restrictions sur la distribution du crédit, occasionnant des retards de paiement voire des non paiements de salaires dans certaines firmes d'Etat.

En matière de taux de change, la stabilité alterne avec la dépréciation; depuis fin 1995, la fixation du cours du dinar est, en principe, laissée au marché des changes (au comptant et à terme); enfin, la convertibilité du dinar, en matière d'opérations sur services, s'est améliorée en 1995-96.

Dans le champ des finances publiques, après avoir effacé, à nouveau, le déficit budgétaire, l'Etat parvient, en 1996, à former une épargne publique, une épargne obligatoire (afin d'initier le désendettement du Trésor vis-à-vis du système bancaire, des entreprises, etc.). Cette épargne est obtenue grâce à la quasi-disparition du soutien aux prix, d'une réduction de la dépense publique, d'un gel des traitements et des recrutements de la fonction publique, d'un renforcement de la taxation des ménages, d'un gonflement des redevances pétrolières et du produit en dinars des opérations de rééchelonnement de la dette étrangère.

Les actions structurelles visent, en principe, à réformer le système productif pour le dynamiser et à stimuler la réalisation d'investissements productifs. Parmi les mesures structurelles envisagées en 1995-98, il y a lieu de citer:

— la restructuration des firmes d'Etat et la privatisation de certaines d'entre elles ainsi que la réhabilitation du système bancaire. A cet égard, une ordonnance est promulguée (en septembre 1995) qui énumère les branches susceptibles d'être ouvertes à la privatisation;

— l'institution d'un marché financier devant faciliter les programmes de restructuration-privatisation des firmes d'Etat, encourager l'efficience du système productif et favoriser l'investissement. Dans cet esprit,

différents textes législatifs sont pris pour développer l'épargne (sociétés faisant appel à l'épargne du public, création d'une bourse des valeurs, sociétés de placement collectif en valeurs mobilières, etc.);

— la fondation d'une compagnie d'assurance et de garantie à l'exportation afin de soutenir le processus de diversification des ventes à l'étranger (hors hydrocarbures) et de permettre à terme une plus forte résistance de l'économie aux chocs externes;

— l'introduction de nouveaux modes de financement, adaptés à l'économie de marché (warrant, leasing, factoring, etc.).

A la fin 1996, le dispositif législatif relatif aux transformations structurelles est largement mis en place. Par contre, il n'a aucun effet sur le système productif (appelé à bénéficier encore, en 1996, d'un fonds d'assainissement) et sur le système financier. La seule exception notable à cette conclusion réside dans la vague d'entreprises nationales ou locales dissoutes en 1996-97 et qui reste en deçà des demandes du FMI et de la BIRD.

Les coûts de l'ajustement

Aux yeux du FMI, l'Algérie respecte scrupuleusement ses différents engagements et spécialement les deux derniers accords. Jusqu'en 1992, les programmes stand-by permettent un soutien relativement timide de la communauté financière internationale à l'Algérie; c'est ainsi qu'en 1989-92 le service de la dette étrangère est assuré, malgré son poids, sans incident et l'approvisionnement du marché en biens d'importation effectué (avec plus ou moins de régularité); quant aux avoirs extérieurs en devises ils sont restés faibles entraînant la persistance de la pratique des "suspens", des arriérés de paiement (en matière commerciale). A partir de 1994, parallèlement à la quasi-disparition de la pénurie au moyen d'importations libres, l'état des paiements extérieurs s'améliore nettement après les opérations de rééchelonnement et malgré la suspension de l'assurance-crédit à l'Algérie, décidées par certaines compagnies (Hermès en Allemagne, la SACE en Italie, etc.); les arriérés de paiement sont apurés, le service de la dette tombe à 51,9% à 36,5% respectivement en 1994 et 1995 et les avoirs extérieurs en devises se reconstituent. Les remises des émigrés algériens à l'étranger participent à cette amélioration; elles passent de 320 millions de dollars en 1990 à 800 millions de dollars en 1996, sous l'effet d'un taux de change officiel plus favorable (et peu divergent de celui du marché informel). Enfin, l'Etat affiche un surplus budgétaire (tranchant avec son habituel déficit).

Néanmoins, si le programme d'ajustement structurel permet de remplir certains critères de performance (à caractère purement financier) fixés par le FMI, il n'en induit pas moins un déclin du niveau de vie de la population et la quasi-disparition des classes modernes associés à la persistance de la récession économique; de surcroît, il paraît inapte à éradiquer l'inflation et à réduire la vulnérabilité structurelle de

l'économie algérienne. C'est dans ce contexte socio-économique tendu et instable que des mécanismes de protection (largement inefficaces) de couches sociales les plus vulnérables sont mis en place.

La compression du niveau de vie

La mise en œuvre par l'Algérie de ses différents arrangements avec le FMI a pour résultat la diminution de la demande globale, en termes réels et donc du niveau de vie de la population. Pour le FMI, cette diminution est le moyen le plus déterminant de rétablissement des équilibres financiers internes et externes; il en est aussi l'élément central du coût social. La dégradation rampante jusqu'en 1993, puis accélérée, du niveau de vie et l'extension de la pauvreté sont indiquées par la chute du produit et de la consommation par tête d'habitant en 1985-95; au cours de cette période, la consommation *per capita* tombe de 1250 à 1040 dollars. Plusieurs facteurs expliquent cette évolution défavorable: la déréglementation des prix, la dépréciation du taux de change, le blocage des revenus fixes, les difficultés à payer des salaires au niveau de certaines entreprises publiques, l'accroissement démographique associé à un taux de chômage élevé et croissant (19% en 1986 et 28% en 1996) et à la précarisation de l'emploi.

Le mouvement du produit global

Exception faite des années 1995 et 1996 où le taux de croissance de l'économie redevient positif (grâce notamment au facteur exogène qu'est la pluviométrie), le produit global (hors hydrocarbures) ne fait que diminuer depuis 1986; les causes d'une telle récession sont nombreuses: compression de l'investissement direct de l'Etat, effondrement de l'investissement des firmes publiques souffrant de déséquilibres financiers chroniques, recul de l'investissement privé induit par l'instabilité politique et les incertitudes économiques (et notamment le risque de change). Il faut également observer que la contraction de la demande intérieure (dérivant de l'ajustement structurel) et l'ouverture totale et sans préparation de l'économie à la concurrence étrangère affaiblissent les opportunités de production et d'investissement et nourrissent le marasme économique (sauf dans le secteur des hydrocarbures où l'investissement étranger se développe sous l'effet d'un amendement, en 1991, du code pétrolier, de la sécurisation du grand Sud et de nouvelles découvertes de gisements pétrolifères et gaziers).

L'évolution du produit global hors hydrocarbure (en %) est comme suit:

1987/92:	- 0,6
1993:	- 2,9
1994:	+ 0,5
1995:	+4,0
1996:	+4,0

Alors qu'au cours de la décennie 80, l'expansion de la main d'œuvre est, en partie, absorbée par les activités économiques informelles en plein essor, la libéralisation en réduisant le champ de l'économie souterraine fait surgir un chômage ouvert et croissant. Ce chômage essentiellement de jeunes en quête d'un premier emploi, est aggravé par les licenciements collectifs, les pertes d'emploi (40 000 par exemple dans la branche du BTP) nés des restructurations et des dissolutions de firmes publiques et de la cessation d'activités d'entreprises privées sous l'influence de facteurs économiques (comme l'effondrement du marché) ou de facteurs sécuritaires.

La persistance de l'inflation

Du point de vue de la stabilisation, l'échec de la politique économique est patent: le taux d'inflation est élevé. En pratique, la libéralisation économique et son renforcement, à partir de 1991, exacerbent les pressions inflationnistes suscitant les inquiétudes du FMI lui même.

Le mouvement des prix à la consommation (en %) est comme suit

1989	9,3%
1990	16,6%
1991	25,9%
1992	31,8%
1993	20,5%
1994	29%
1995	29,8%
1996	19%

Pour le FMI, le recul de la demande (une fois éteints les effets de la levée des contrôles de prix et de la dépréciation du change) auraient dû s'accompagner d'une désinflation. Pour prendre la mesure du renchérissement du coût de la vie pour les couches sociales vulnérables, il est utile de relever les majorations des prix, en 1990-96, de quelques denrées de base:

Prix en dinars

Denrée	Unité	1990	1991	1995	1996 (juin)
Pain	Baguette	1	1,5	6	7
Semoule	Kilo	2	4,5	20	36
Huile	Litre	4	16	50	75
Lait	Litre	1,5	4	10	15
Lentilles	Kilo	7	15	70	120

Il est vrai qu'en 1996 l'inflation (qui reste à deux chiffres) se décélère, en raison du tassement relatif des mesures d'ajustement macro-économique et de la stabilisation du cours du dinar sous l'effet d'un gonflement des réserves de change et du recul de la demande d'importation. Cependant les hausses en cascades des salaires (décidées, en 1997, à la veille des élections législatives) risquent d'aggraver le

processus inflationniste dans un contexte où les contrôles administratifs n'existent quasiment plus.

La vulnérabilité de l'économie

Contrairement à ce qui se produit au Maroc ou en Tunisie, l'ajustement structurel ne conduit pas à une diversification, par produits, des exportations dominées, à concurrence de 97%, par le secteur des hydrocarbures! Les efforts entrepris pour diversifier les exportations sont moins crédibles que ceux déployés pour accroître à moyen terme, avec le concours de sociétés étrangères (surtout anglo-saxonnes) la production exportable de pétrole et de gaz. Très paradoxalement, cette diversification ne devient un but de politique économique qu'en 1996, les décideurs ayant conservé l'habitude de ne compter (malgré la sévère régression socio-économique du pays) que sur les seules ressources en devises issues des hydrocarbures; comme celles-ci sont rigides à court terme, ils mettent leur pays à la merci du marché pétrolier international, du prix du baril de pétrole. En matière de dette extérieure (largement garantie par les ressources du secteur des hydrocarbures), les opérations de rééchelonnement autorisent à court terme un recul (quoique insuffisant) du ratio du service de la dette.

Ratio du service de la dette (en %):

1992	79,8%
1993	84,3%
1994	51,9%
1995	36,5%

Le rééchelonnement de la dette, en autorisant des niveaux d'activité et de paix sociale acceptables, rendent possible un fonctionnement "normal" des institutions étatiques et facilitent la recomposition politique et institutionnelle, mais cette prouesse (nourrie en 1996 par le double raffermissement du prix du pétrole et du cours du dollar) ne peut cacher l'alourdissement impressionnant du volume de la dette (qui passe de 25 à 32,3 milliards de dollars en 1993-95), alors que le système productif (hors hydrocarbures) est durement malmené par une libéralisation non graduelle, impréparée du commerce d'importation.

L'amortissement des coûts

Le système indemnitaire et l'allègement de la taxation des faibles revenus instaurés à l'approche des premières élections législatives multipartistes de 1991, afin d'alléger l'impact social de la réduction du soutien aux prix, sont abolis en 1994. Deux raisons conduisent à cette mesure: l'absence de toute contrepartie exigée des "pauvres" bénéficiant de ce filet social et le nombre excessif des ayants droits, résultant de listes établies (sur des critères essentiellement électoralistes) par les partis politiques gérant, en 1991, les municipalités. Un autre filet social est mis en place, en 1994, qui est loin de satisfaire aux besoins

induits par le nouveau seuil de pauvreté associé à la restructuration drastique en cours de l'économie; il cible deux catégories de populations. La première est exclue du marché du travail à cause de ses conditions physiques ou sa longue insertion dans le système productif ou l'administration; elle bénéficie:

- soit de pensions (d'environ 1000 DA par mois plus 120 DA par personne à charge); ce régime financé par le budget de l'Etat intéresse environ 350 000 personnes âgées ou handicapées, sans ressources;

- soit d'allocation de préretraite; ce régime concerne les travailleurs ayant un âge et une ancienneté donnés et ayant (sous la pression de la précarité et de l'emploi) opté pour un départ "volontaire" à la retraite. Pour satisfaire aux exigences de compression de l'emploi et de la masse salariale dans le secteur public, l'ancienneté et l'âge d'accès à la retraite ont aussi, tendance à être réduits sans qu'un intérêt particulier ne soit porté, à court terme, aux modes de financement des caisses de retraite.

La seconde catégorie de population n'est éligible à des actions de protection sociale que temporairement, dans la mesure où elle reste une source de demande de travail (susceptible d'être satisfaite lorsque la restructuration de l'économie aura suscité de nouveaux investissements et une croissance durable). Cette population (évoluant en deçà de la ligne de pauvreté) a accès:

- soit à un emploi temporaire dans des activités d'utilité publique et à faible rendement, en échange d'une indemnité bien inférieure au salaire minimum et prise en charge par le budget de l'Etat; ce sont des jeunes (environ 400 000 en 1996) qui jouissent d'une telle possibilité d'emploi par les municipalités, dans l'attente de trouver un travail plus stable ou mieux rémunéré;

- soit à une allocation chômage; la durée de son attribution est de trois ans, durée considérée comme "généreuse" par E. Ruppert, en comparaison avec les pratiques prévalant en Europe centrale¹; son montant est calculé sur le salaire du travailleur ayant perdu son emploi: d'un minimum de 75% du salaire minimum, elle ne peut excéder trois fois ce dernier. En 1996, elle n'intéresse que 30 000 personnes mais l'accélération, en 1997, de la restructuration des firmes d'Etat (spécialement la dissolution de plusieurs d'entre elles) est appelée à accroître rapidement ce chiffre. Ce mécanisme est financé par des cotisations des employeurs et, aussi, des salariés en activité ainsi que par le versement d'un "droit d'entrée" par les entreprises, mettant au chômage des travailleurs. Cette formule originale de droit d'entrée est d'autant plus onéreuse qu'elle s'impose à des entreprises en détresse financière. Elle s'ajoute aux charges sociales déjà lourdes qu'elles supportent; calculées sur leur masse salariale, elles s'élèvent à 24% pour l'employeur, sans compter la quote-part de l'employé; ce fardeau est décourageant pour l'investissement et la création d'emplois et engendre, nécessairement, une compression du taux de salaire et donc du niveau de vie des travailleurs.

L'ensemble de ce filet social, destiné aux pauvres et "nouveaux pauvres", est utile et nécessaire. Il joue un rôle crucial dans une

économie “protégée” en transition vers une économie de marché et une “flexibilité” de l'emploi. Néanmoins, son fonctionnement est encore peu efficace, sa crédibilité requiert le renforcement de ses capacités de gestion. De plus, les concours financiers qu'il procure à ses bénéficiaires sont dérisoires, au regard du coût de la vie, prévalant, aujourd'hui en Algérie. Enfin, c'est un système passif qui subit la situation du marché du travail et les “chocs” affectant l'emploi dans les entreprises publiques; il gagnerait à être complété par une politique active du marché du travail et de l'emploi.

L'Algérie ne se décide à mener un ajustement structurel rigoureux que lorsqu'elle se trouve en cessation de paiement; en effet, depuis 1994, elle remplit la quasi-totalité des critères de performance inhérents aux programmes standard du FMI. Naturellement, l'ajustement n'est pas à l'origine de tous les coûts sociaux supportés par l'Algérie; c'est ainsi que par exemple, les difficultés budgétaires de l'État entraînent, dès 1986, un freinage de la création d'emplois dans la fonction publique, des majorations périodiques des prix contrôlés des denrées alimentaires, etc. Néanmoins, il est aussi indéniable que l'ajustement structurel, à travers un blocage redoutable des salaires nominaux, une majoration notable des prix (y compris des denrées et des services de base et du médicament), la création insuffisante et la perte d'emplois, le recul des programmes sociaux de logement, la réduction du nombre de ménages accédant au filet social... est à l'origine d'une paupérisation rapide et inquiétante de la majeure partie de la population et d'un élargissement des inégalités sociales. Contrairement à ce qui s'est produit en Tunisie et au Maroc, l'absence de reprise de la croissance économique, de “réponse de l'offre” intérieure, est responsable de l'ampleur de la détérioration de la situation sociale en Algérie.

Hocine Benissad, ancien ministre du gouvernement algérien, est professeur agrégé des Facultés de Droit et des Sciences économiques.

¹ E. Ruppert, *Unemployment insurance in Algeria. Implications for a labor market in transition*, Policy research working paper - BIRD- septembre 1996 - p. 3.