

Institutions et ordre politique dans le modèle économique algérien

Rachid Mira

CEPN, UMR-CNRS 7234, Université Paris 13, Sorbonne Paris Cité
rachidmira@hotmail.fr

Avril 2017

Abstract : Notre étude sur longue période de l'économie politique algérienne, prend appui sur l'approche régulationniste inspirée du cadre d'analyse néoréaliste de Bruno Amable et Stefano Palombarini (2009) et des concepts néo institutionnalistes de Mushtaq Khan (2000, 2009) : elle considère que le développement économique de l'Algérie s'opère dans un contexte donné de distribution du pouvoir et d'institutions variées formelles et informelles, qui structurent des accords ou équilibres politiques sur la base de groupes sociaux soutenant la coalition au pouvoir et captant en retour des rentes distribuées. La confluence ou divergence d'intérêts politiques et économiques conditionne la réussite ou l'échec de politiques économiques et industrielles favorables à la croissance et au développement. Les institutions joueraient dans le processus de développement un rôle fondamental.

Keywords : Political economy, Algeria, institutions, political power, development

JEL Codes : E02, H11, N17, N47, N57, O11, O14, O23

Article présenté au Colloque Régulation 2015. Atelier : AT19 - L'autonomie du politique à l'épreuve de l'analyse des capitalismes

Introduction :

La littérature économique a depuis une vingtaine d'années remis les institutions au cœur de l'analyse économique et des facteurs influençant la croissance et le développement. La nouvelle économie institutionnelle s'est développée à partir du travail pionnier de Douglass North (1981, 1990) en mettant en avant le rôle fondamental des institutions comme ensemble de règles agissant dans le déroulement de l'activité économique : dans le cadre de la coordination de décisions individuelles, de l'allocation des ressources, de la production et des échanges marchands, l'absence ou l'existence d'institutions spécifiques, formelles et informelles, peuvent avoir une incidence sur la croissance et le développement. Les institutions définies comme ensemble de règles définissant le cadre des incitations et des décisions économiques en matière de production et d'échange. Ces règles du jeu permettent d'inciter les individus à interagir et à passer des contrats. Le rôle des institutions, de par son rôle protecteur des droits de propriété, est donc fondamental pour le fonctionnement du marché et la performance économique en matière de croissance et de développement.

La théorie de la Régulation (Boyer.1986, 1995), cadre de notre analyse, conduit à s'interroger sur la dynamique d'un système économique, donc sur les transformations structurelles et institutionnelles qui le façonnent ou le déforment jusqu'à la rupture qui exprime l'état de crise. L'étude des rapports sociaux doit ainsi être centrée sur les modalités de la reproduction de ces rapports sociaux et institutions hiérarchisés, constitutifs du système, mais dont la conflictualité met constamment en péril la stabilité de sa reproduction. Ces formes institutionnelles sont: d'abord, l'Etat, instance de souveraineté qui assure la pérennité des rapports sociaux, ensuite, la contrainte monétaire, le rapport salarial, les formes de la concurrence et les modalités d'insertion dans le régime international. L'Etat constitue une totalisation d'un ensemble de « compromis institutionnalisés », selon l'expression de Ch.André et R.Delorme (1983). « Ces compromis, une fois noués, créent des règles et des régularités dans l'évolution des dépenses publiques, selon de quasi-automatismes qui, (...) sont radicalement distincts de la logique de l'échange marchand » (Boyer, 1986). La forme Etat interagit avec les autres formes institutionnelles qu'elle contribue à faire émerger et qui en retour peuvent influencer le mode de gestion des finances publiques. Dans le mode de production capitaliste, la forme Etat s'appuie sur d'autres formes structurelles, comme la forme monnaie qui assure dans le rapport marchand la reconnaissance ou validation sociale, par l'échange de travaux privés.

Notre étude prend appui l'approche régulationniste inspirée du cadre d'analyse néoréaliste de Bruno Amable et Stefano Palombarini (2009) critique de l'approche de la variété de capitalisme et des concepts néo institutionnalistes de Mushtaq Khan (2000, 2009) qui considèrent que le développement économique s'opère pour un pays dans un contexte donné de distribution du pouvoir et d'institutions variées formelles et informelles, qui structurent des accords ou ordres politiques sur la base de groupes sociaux soutenant la coalition au pouvoir et bénéficiant en retour de rentes distribuées par le pouvoir dans le cadre de réseaux patron-clients. La confluence ou divergence d'intérêts politiques et économiques conditionne la réussite ou l'échec de politiques économiques favorables à la croissance et au développement. Les institutions joueraient dans le processus de développement un rôle fondamental en combinant un ensemble d'institutions formelles et informelles variées dont la mise en œuvre effective est fonction de leur convergence avec les intérêts de la coalition politique et de la forme qu'y prend la distribution du pouvoir. Selon la période et le pays considéré, les mêmes institutions peuvent produire des effets différents sur la croissance et le développement, suivant qu'ils portent ou non les intérêts de la coalition politique et stabilisent ou non la distribution du pouvoir. Dans l'approche néoréaliste, la recherche d'une définition plus claire des institutions formelles et informelles et du changement institutionnel, ainsi que des

interactions entre les dynamiques politiques, sociales et économiques, notamment le rôle du pouvoir politique en interaction avec le soutien de groupes sociaux dans la construction de politiques économiques, sont des approches qui inspirent notre analyse. L'approche néoréaliste considère l'approche de la firme par les théories de variétés du capitalisme comme insuffisante et propose de la repenser en prenant en compte la fonction politique dans la régulation des conflits sociaux et dans la construction d'un équilibre politique par la satisfaction de la demande des groupes sociaux dominants.

Nous formulons l'hypothèse qu'en Algérie la difficulté de mener à terme des réformes économiques propices à la croissance et au développement comme celles menées durant la fin des années 1980 et le début des années 1990, résulterait de l'absence de convergence entre le changement de distribution de bénéfices, dû à l'émergence d'un nouveau socle institutionnel et les intérêts économiques de la coalition au pouvoir. La problématique consiste à identifier par période la distribution des bénéfices économiques et les intérêts du pouvoir politique sous l'angle d'une analyse de la recherche et captation de rentes économiques issues des ressources en hydrocarbures, ceci en soutien à un ordre politique fondé sur un accord de distribution du pouvoir. Une politique économique cherchant par exemple à développer le secteur industriel s'appuie sur un ensemble d'institutions qui en favorise le développement (allocation ciblée des ressources, incitations à l'investissement, politique fiscale et de crédit favorable, développement de l'entrepreneuriat) que dans la mesure où il y a convergence avec les intérêts économiques de la coalition au pouvoir à une période donnée.

Nous étudierons, à travers l'établissement d'une périodisation politique et économique, la nature et l'orientation des politiques industrielles en Algérie avec l'identification des rentes qui en stimulent ou non la mise en œuvre. L'étude des recherches et captation de rentes servira à identifier par période des accords ou équilibres politiques et en établir une typologie. La question de la rente pétrolière comme source de l'échec des politiques de développement en Algérie a été insuffisamment traitée par les auteurs régulationnistes (Talha, 1999) qui ont conceptualisé la notion de régime d'accumulation basée sur la rente pétrolière sans théoriser la distribution et captation de rentes et la contrepartie en termes d'évolution des institutions comme le rôle de l'Etat et du politique dans la mise en place d'un développement économique transformant les structures sociales et favorisant la croissance.

1 La période 1962-1988 Construction d'un régime d'accumulation monopoliste rentier basé sur les ressources en hydrocarbures

La problématique est celle de la compréhension des politiques industrielles menées en Algérie, leurs dysfonctionnements et les moyens institutionnels, économiques et financiers mis en œuvre pour réformer le secteur industriel. L'étude économique tente ensuite de restituer ces politiques industrielles dans le cadre du Political Settlement (Khan, 2009) dans lequel elles prennent place.

Quelle ambition économique et politique a-t-on eu dans la mise en œuvre des politiques industrielles élaborées depuis 1962 à 1988 ?

Quel intérêt y-a-t-il à privilégier le développement du secteur public par rapport au secteur privé ? Le secteur privé a-t-il fait l'objet d'une politique de développement industriel sur la période ? Quelles sont les types de rentes mises en œuvre pour favoriser le développement industriel sur la période ? A quel bloc social dominant (BSD) au sens de Bruno Amable et Stefano Palombarini (2012), Ces rentes ont-elles bénéficié et convergent-elles avec les objectifs de développement indépendant poursuivi par les régimes et coalitions politiques aux affaires sur la période ? Quelles formes prennent sur la période ? sont-elles des rentes de monopole, de transfert ou de technologie et d'innovations ? Permettent-elles de faire émerger une classe d'entrepreneurs ou bien le seul opérateur économique du développement est-il

l'Etat ? L'analyse portera à la fois sur la cohérence des politiques industrielles et leur sens et portée politique et idéologique : le choix de privilégier l'industrie traduit-il le fait que le courant industrialiste au sein du bloc dominant de la coalition au pouvoir a pris le dessus ? Les politiques industrielles sont-elles un moyen de stabiliser la coalition au pouvoir en poursuivant des objectifs de satisfaction des besoins de la population ?

1.1 La période 1962-1965 : Pouvoir politique autoritaire et réforme économique

1.1.1 Construction d'un modèle économique socialiste autogéré

Après la guerre d'indépendance de 1954-1962, la période 1962-1988 se caractérise par l'émergence et le développement d'une industrialisation sous la direction exclusive de l'Etat en vue de construire une économie indépendante et d'idéologie socialiste. Le modèle de développement poursuivi est celui d'un développement autocentré en rupture avec celui de la période coloniale même si le plan d'industrialisation de Constantine de la fin des années 1950 a marqué une volonté politique de relancer ce secteur. La structure de l'économie algérienne héritée de la période coloniale est caractérisée par sa dépendance à l'économie française. Le secteur industriel algérien fut donc conçu pour entrer en complémentarité et non en concurrence avec la métropole.

La rupture consiste pour l'Algérie à mettre en œuvre un modèle socialiste avec le développement sur le marché interne d'un secteur industriel public et sur le marché externe d'un commerce extérieur, tous deux en situation de monopole. Le modèle de développement indépendant vise à construire une industrie de base (sidérurgie, pétrochimie) appuyée par l'introduction de technologies modernes et dirigée par une action volontariste de l'Etat palliant à l'absence d'une classe bourgeoise d'entrepreneurs algériens.

En 1962, l'industrie algérienne se compose de trois secteurs principaux :

- le secteur privé constitué d'entreprises n'ayant pas été nationalisées par les décrets de 1963
- le secteur mixte regroupant des sociétés avec une participation de l'Etat dans leur capital social
- le secteur socialiste autogéré et des entreprises nationales

Le secteur autogéré est le plus important par le nombre d'entreprises qu'il couvre. Il s'agit de la gestion directe des entreprises par les travailleurs qui désignent un comité de gestion théoriquement en dehors de toute intervention de l'Etat et de son administration. Le secteur autogéré va contrairement au secteur capitaliste connaître des difficultés de production, d'approvisionnement, de prix de vente, de coût de revient et de commercialisation.

Face à l'instabilité politique postérieure à l'indépendance de l'Algérie, le gouvernement Ben Bella, premier gouvernement de la république, cherche à freiner la fuite de capitaux et rétablir la confiance des investisseurs dans le pays. Les investisseurs étrangers y obtiennent des garanties contre la nationalisation de leurs biens et leur confère des avantages et un régime préférentiel leur permettant d'éviter l'expropriation tant que les bénéfices nets ne dépassent pas le montant des capitaux investis :

Le code des investissements de juillet 1963 prévoit les avantages octroyés aux investisseurs en Algérie ainsi que les modalités d'intervention de l'Etat dans le domaine des investissements.

1.1.2 Le rôle institutionnel de l'Etat dans la régulation de l'investissement et du développement industriel

La loi de juillet 1963 relative aux investissements définit un mode d'intervention de l'Etat dans la sphère économique par le moyen d'investissements publics en créant des sociétés

nationale ou des sociétés mixtes en s'associant à des investisseurs étrangers ou nationaux et en participant même au capital des entreprises privées.

Le choix du modèle de développement sera après 1963 marqué par la Charte d'Alger de 1964 qui constitue un virage en faveur d'un modèle socialiste et le renoncement au modèle capitaliste, considéré dans l'idéologie comme porteur de crises périodiques et ayant pour modèle de division du travail dans l'entreprise, la séparation des ouvriers de la direction.

Le développement industriel sera organisé après 1965 par la planification, ce qui constituera un tournant par rapport à la période 1962-1965 avec l'élaboration et la mise en œuvre de plan de développement mis en place dès l'année 1967.

Cette période correspond politiquement à la rupture que constitue le coup d'Etat du 19 juin 1965 et l'avènement au pouvoir du colonel Houari Boumediene avec la constitution d'une réorganisation et reconstitution de la coalition au pouvoir et économiquement avec la fin programmée de l'autogestion comme modèle de développement et le début de la préparation des plan de développement économique jusqu'à l'aube du plan quinquennal de 1980-1984.

Le développement économique y est voulu autocentré avec un objectif d'acquisition et de maîtrise technologique, de produire ses propres biens de production et de consommation. Le modèle est celui de la priorité donnée aux industries lourdes déjà évoquées dans le programme de Tripoli et réaffirmé en 1966 par la volonté de développer les industries de base que sont la sidérurgie et la pétrochimie.

La stratégie industrielle va privilégier le développement des industries lourdes : la part des investissements industriels reste relativement faible entre 1963 et 1966 bien qu'il atteigne ¼ de l'investissement total mais ne concerne que les industries de biens de consommation (textiles, cuir, denrées alimentaires). En 1967 la rupture est évidente avec une part de 47.1% puis croitra pour se maintenir en 1973 au même niveau de l'investissement total. La planification accordera de l'importance aux industries de biens de base et d'équipement. L'objectif est de créer une industrie favorable à l'emploi et à la création d'un tissu industriel intégré dans le cadre d'un développement autocentré sur le marché national.

Au niveau du commerce extérieur, se mettent en place des institutions formelles d'octroi de monopoles d'importation aux entreprises publiques algériennes, notamment par l'ordonnance n°67-74 du 27 avril 1967 conférant à la Société Nationale de Sidérurgie (SNS) le monopole du commerce extérieur de produits sidérurgiques. La mise en place du monopole d'Etat des importations s'inscrit d'abord dans une logique de construction par l'Etat d'une économie indépendante par le système de la planification portant aussi sur le commerce extérieur.

Le premier plan quadriennal de 1970-1973 précise les buts assignés au commerce extérieur et notamment des importations : il s'agit de contribuer au succès de la politique de substitution aux importations, de concourir à la réduction des coûts du développement et d'améliorer les conditions générales de financement. Dès lors, l'octroi du monopole d'importation à des entreprises publiques constitue un instrument de réalisation des objectifs énumérés.

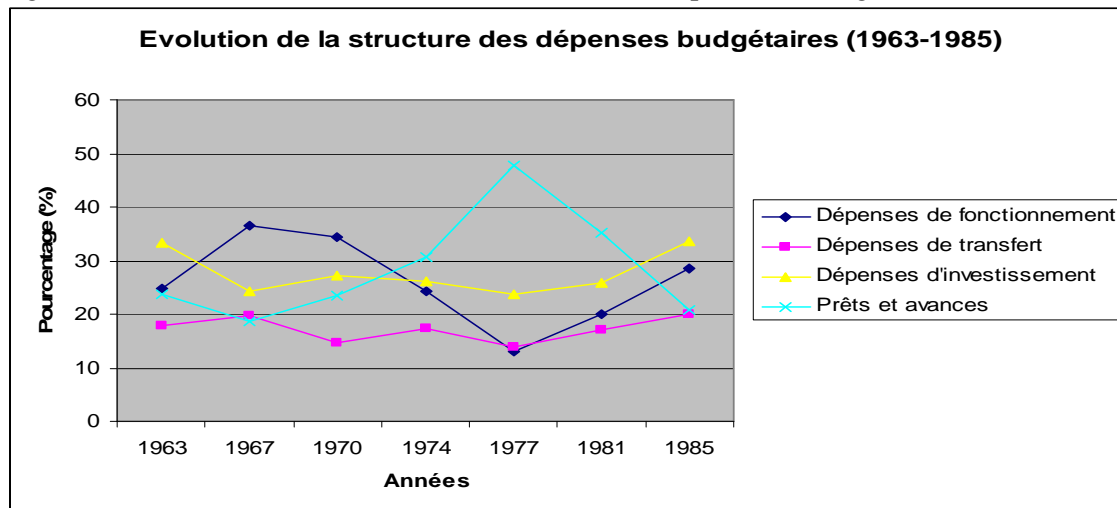
1.2 La politique budgétaire dans le financement des investissements des entreprises publiques

L'Etat entrepreneur dans l'Algérie des années 1960 à 1980 a été, nous l'avons vu par une série de plans impératifs, le principal contributeur du développement économique et industriel. De 1963 à 1986, l'Etat a contribué à une part de 40% dans l'accumulation du capital et à près de 25% dans la distribution des revenus salariés des ménages.

Le rôle important de l'Etat dans le financement du développement économique et notamment dans l'accumulation du capital, a généré des déficits budgétaires en raison de la croissance plus rapide des dépenses que des recettes. Les déficits sont persistants dans les années 1960 jusqu'aux années 1980 avec ponctuellement des périodes d'excédents dans les années 1970. Du côté des dépenses de transferts elles oscillent entre 14 et 20% du total des dépenses : elles

recouvrent des dépenses de subventions à la consommation des ménages, des allocations, pensions et également de subventions d'exploitations des entreprises publiques. Ces dépenses de transferts jouent donc un rôle fondamental dans la part du budget allouée au soutien financier des entreprises publiques et viennent s'inscrire dans un modèle d'économie socialiste fermée où l'Etat joue un rôle de régulateur économique et social majeur. Les entreprises publiques bénéficient donc de la part de l'Etat de rentes de transferts représentant 1/5ème des dépenses budgétaires en 1985.

Figure 1: Evolution de la structure des dépenses budgétaires (1963-1985)



Source : données CREAD, 1986

Aux dépenses de transferts s'ajoutent les dépenses d'investissements publics qui ont représenté à elles seules entre ¼ et 1/3 des dépenses budgétaires globales sur la période 1963-1985. La structure des recettes budgétaires sur trois décennies se divise en deux phases : d'abord une montée continue de la part des recettes fiscales pétrolières de 1963 à 1981. Les années 1986-1988, marquent la baisse brusque des recettes pétrolières due au contrechoc pétrolier et la remontée nette des recettes fiscales ordinaires. Le dysfonctionnement dans le financement de l'Etat prêteur aux entreprises publiques, source de déficits chroniques, a été corrigé par la baisse du poste de dépenses budgétaires « des prêts et avances » initiée par le premier plan quinquennal (1980-1984) et poursuivie lors du contrechoc pétrolier de 1986.

1.3 L'émergence d'une coalition au pouvoir et de factions politiques autour du FLN

Un conflit au sein du pouvoir oppose en 1962-1963 le président Ben Bella et le clan du ministre de la défense Boumediene : il s'agit de rapports de force et de pouvoir qui s'expriment au niveau de tous les niveaux de l'appareil d'Etat (armée, police, justice, administration). Ben Bella devenu président de la république tente de constituer autour de sa personne une coalition et se sert de la présidence comme instrument de contrôle des autres appareils d'Etat. Ben Bella tente notamment de rallier à sa coalition les dirigeants des wilayas et l'aile gauche du FLN. La politique économique de l'autogestion et des nationalisations vise à affirmer de la part de Ben Bella l'ancrage à gauche du FLN et à élargir sa base populaire. La coalition du colonel Houari Boumediene de son côté constitue la seconde force politique à l'intérieur du FLN qui pour un temps soutient le clan Ben Bella mais se prépare néanmoins à la prise du pouvoir. Ses soutiens sont au premier chef l'armée devenue Armée Nationale Populaire (APN) en 1962 devenue professionnelle. Nombre d'anciens membres de l'ALN se sont vu attribués des postes dans le secteur civil comme dans l'administration, le commerce,

l'agriculture et l'industrie avec la formation de coopératives ou la direction des entreprises autogérées. Sur le plan politique près d'un tiers des députés sont issus des rangs de l'armée de libération nationale. Donc, l'armée comme institution et comme source de ramification de l'administration et de l'économie va constituer un soutien politique de poids au clan Boumediene. L'ancienne bourgeoisie foncière et commerçante, vilipendée par Ben Bella, va également se joindre à la nouvelle bourgeoisie issue de l'armée pour offrir son soutien à cette coalition adverse au sein du FLN.

La coalition du colonel Boumediene, ministre de la défense dans le premier gouvernement Ben Bella puis vice-président du conseil dans le second gouvernement, pris l'ascendant lorsque le président Ben Bella voulu rééquilibrer son pouvoir et réduire l'influence des militaires dans les organes de pouvoir. Les tentatives de Ben Bella eurent pour effet la démission du gouvernement à l'été 1964 de militaires et la tentative d'exclure le ministre de la jeunesse et des sports, A. Bouteflika. Cette dernière eu pour conséquence de déclencher le « coup d'état » du 19 juin 1965 initié par le clan de Tlemcen et mit fin aux fonctions présidentielles de Ben Bella. La coalition de Boumediene soutenue par l'armée populaire nationale (ANP) devint la coalition au pouvoir mais devait, pour se stabiliser et couvrir toutes les factions militaires du pays, intégrer au conseil de la révolution du FLN les anciens chefs de maquis des wilayas.

Le coup d'Etat constitue un retour au pouvoir du clan soutenu par l'armée, seule force légitimée par la révolution et apte à défendre la nation. Néanmoins, le nouveau régime du président Boumediene fit en sorte de recruter des civils pour exercer les fonctions gouvernementales et fit en sorte que le conseil de la révolution ne se confonde pas avec le conseil des ministres¹. L'armée est considérée comme une institution de promotion et d'ascension sociales. Sur le plan économique, l'armée occupe une place de premier plan puisqu'elle se montre pleinement entrepreneur : elle produit des biens et des services et gère des coopératives industrielles et agricoles. Elle dispose de compétences techniques pour répondre à des appels d'offres dans le génie civil, les constructions et travaux publics. Ces indices incitent à penser que le pouvoir politique bien qu'il s'appuie sur la force militaire pour asseoir son pouvoir et sa légitimité, s'est émancipé de l'armée révolutionnaire devenue une armée de métier.

1.3.1 Les organisations politiques constitutives d'une assise populaire à la coalition au pouvoir

La constitution d'un socle d'organisations en mesure de mobiliser diverses strates sociales de la population remonte à la Charte d'Alger de 1964 : autour et sous le contrôle du parti du FLN, les organisations sont composées des syndicats, de la jeunesse, des femmes et des anciens combattants. Le FLN ressort donc comme le principal acteur pouvant mobiliser, orienter les organisations, associations et pouvant même créer ces mouvements politiques représentatifs de catégories sociales comme les Unions paysannes. Outre les oppositions internes constituées en deux clans rivaux jusqu'au coup d'état de 1965, les oppositions externes constituent une myriade de mouvements et partis non homogènes mais susceptibles depuis 1962 de constituer des alliances ou de partager des convergences d'opinions ou d'idéologies face au pouvoir central algérien.

Nous avons identifié le PCA qui après une période d'existence légale en juillet 1962, fut ensuite interdit au même titre que les autres partis d'opposition comme le FFS et le PRS devenus partis clandestins. Le coup d'Etat de juin 1965 marqua une nouvelle période marquée par une baisse d'influence du parti FLN au profit du renforcement d'un pouvoir centralisé de

¹Leca, Vatin (1975), op. cit. p.393.

l'Etat. Le pouvoir de l'armée par la présence d'anciens militaires au sein des instances du FLN allant du bureau politique au comité central devenait plus pesant. Les partis d'opposition durent se réorganiser dans la clandestinité. L'insertion d'outsiders se fait aussi par une pratique de clientélisme et de captation de rentes : les opposants d'hier se voyaient octroyer des prêts à faible intérêt pour s'insérer comme entrepreneurs dans le tissu industriel de la petite et moyenne production privées. Le régime a aussi permis aux ex-opposants d'obtenir par nomination des postes dans le secteur public et au sein de sociétés nationales. Il s'agit pour le gouvernement d'affaiblir le pouvoir de nuisance de l'opposition et de l'insérer dans la coalition au pouvoir. Le renforcement du pouvoir centralisé du nouveau régime se fit par une exclusion des partis politiques d'abord, un affaiblissement ensuite des oppositions et leur insertion dans ou autour du parti unique du FLN. La nouvelle coalition au pouvoir se caractérise donc par un retour d'anciens militaires dans les instances de décision étatiques dont, le Conseil de la Révolution dont les membres sont détenteurs effectifs du pouvoir, le gouvernement et le parti du FLN. Les nouveaux dirigeants politiques sont ainsi constitués de personnalités issues des rangs de l'armée, promues à des fonctions civiles et formant sur le plan social une nouvelle bourgeoisie sur laquelle s'appuie la coalition au pouvoir. Sur le plan économique, la nouvelle coalition se caractérise par un retour en grâce des industriels privés, considérés sous Ben Bella comme une bourgeoisie favorable au système économique capitaliste et donc contraire à l'édification d'une nation socialiste. Dès lors, le soutien accordé par le régime à cette classe sociale d'entrepreneurs se fit jour sous la présidence Boumediène et notamment, comme l'affirme Djillali Liabès (1982)² par le code des investissements de 1966 qui vient corriger celui de 1963 défavorable au capital privé.

1.3.2 Interprétation de la structure de la coalition au pouvoir de 1962 à 1978

La coalition au pouvoir dominée par une direction constituée d'anciens militaires depuis l'indépendance de l'Algérie fut construite autour de la domination du parti unique du FLN suite à l'éviction des partis politiques challengers que furent le PCA, le FFS et le PRS. Le CNDR regroupa le FFS, le PRS, mais le pouvoir ne laissa pas prospérer cette opposition. Du pouvoir présidentiel personnalisé par Ben Bella de 1962 à 1965, l'Algérie est passée après le coup d'Etat de juin 1965 à un pouvoir renforcé et centralisé de l'Etat assis sur une armée professionnalisée et aux mains de H. Boumediène.

Sur le plan de l'identification du type d'arrangements politiques de la période, l'Algérie se situerait dans une phase de développement préindustrielle ou au capitalisme peu avancé assise sur un équilibre politique clientéliste où les institutions formelles (ensemble de règles ou contraintes juridiques, politiques et économiques écrites) sont peu opérantes relativement aux institutions informelles (codes de conduite, des normes de comportement et des conventions assurant la coordination entre individus). En effet, à la différence des pays développés, les institutions formelles sont moins contraignantes dans la mesure où les règles et les réseaux de pouvoir informels ont une prééminence. Les arrangements politiques (combinaison de pouvoirs et d'institutions mutuellement compatibles en termes économique et politique) doivent être soutenables au sens où la coalition au pouvoir doit être favorable à la mise en place d'institutions qui leur assurent une distribution de rentes. L'Algérie a en effet expérimenté depuis l'indépendance, sauf pour la brève période de présidence Ben Bella de 1962-1965, une distribution du pouvoir correspondant à une coalition autoritaire dont la distribution du pouvoir verticale comme horizontale a été ou est rapidement devenue faible, au regard de la structure des organisations (syndicales, associations, fédérations) et partis politiques (parti dominant du FLN et partis minoritaires inscrits dans la coalition) assurant le

² Djillali Liabès, Capital privé et patrons d'industrie en Algérie 1962-1982, Thèse, CREA, Alger, 1982.

soutien du pouvoir. D'autre part, la distribution du pouvoir horizontale constituée de partis d'opposition, boycottant ou refusant de participer au pouvoir exécutif sont tout aussi faibles ou le sont devenus en étant incorporés dans la coalition et devenant par conséquent insiders.

Tableau 1 : Taxonomie de la distribution du pouvoir politique

	Institutions formelles porteuses de croissance	Institutions formelles non porteuses de croissance
Détention du pouvoir alignée sur les institutions formelles	Compromis politique capitaliste	Compromis politique précapitaliste avec une distribution du pouvoir militaire
Détention du pouvoir manon alignée sur les institutions formelles	Compromis politique clientéliste	Compromis politique en crise ou éloignement de l'équilibre politique

Source : Mushtaq Khan (2009)

1.3.3 Coalition politique et industrialisation des années 1980 : Continuité ou rupture ?

La mort du président Boumediene en décembre 1978 marque une rupture dans la continuité : la nomination, par un congrès extraordinaire du parti, de Chadli Bendjedid en tant que nouveau président va avoir pour conséquence de remanier les équipes dirigeantes et d'exclure les anciens ministres de la période Boumediene. Pour dénoncer l'ancienne politique industrielle des années 1965-1978, le nouveau régime mis à contribution le FLN pour dénoncer les dérives de l'ancienne direction et promouvoir par des congrès et conférences la nouvelle politique qui tout en annonçant la volonté de poursuivre et d'approfondir la politique de développement socialiste, cherchera à opérer une alternative.

En effet, lors du 4ème congrès du FLN, la politique économique prend une autre orientation : la stratégie industrialiste de l'ancienne équipe au pouvoir sera contestée et les plans de développement industriels gelés. La nouvelle politique redonne la priorité au développement de l'agriculture. Enfin, le développement du secteur privé est affirmé. La concrétisation de ce revirement de politique économique sera la mise en place en 1979 d'un nouveau plan quinquennal de développement. La nouvelle politique industrielle vise à restructurer et à rationaliser la gestion des entreprises publiques qui connaissent des déficits chroniques et un lourd endettement. Une réforme importante consistera à démanteler les entreprises publiques ayant atteint une taille critique : entre 1979 et 1983, le secteur industriel public est passé de 70 à 404 nouvelles entreprises nationales, outre la création également d'entreprises locales. Le démantèlement vise à améliorer la gestion des entreprises publiques, jusqu'alors trop coûteuse et bureaucratique, accroître la capacité de contrôle et de regard de l'Etat sur l'emploi des crédits octroyés par le trésor public. De fait, le plan quinquennal 1980-1984 a pour but de terminer les projets en cours liés aux plans précédents, ouvrir de nouveaux programmes d'investissement dans tous les secteurs prioritaires comme l'agriculture, l'hydraulique.

2 Les années 1988-1999 : réformes économiques et instabilité politique en Algérie. Vers un régime d'accumulation rentier sous régulation concurrentielle ?

La dégradation de la situation économique au milieu des années 1980 marque une nouvelle orientation de la politique économique marquée par la rigueur et la nécessité de faire une pause dans la stratégie industrialiste (remise en question par le nouveau pouvoir) et de rééquilibrer l'économie en faveur d'autres secteurs redevenus prioritaires comme l'agriculture.

L'Algérie enregistre l'essentiel de ses recettes d'exportations grâce à ses ressources en hydrocarbures. Cette position de pays mono-exportateur rend l'Algérie vulnérable face à la fluctuation des prix du pétrole. La conjoncture économique se complique pour l'Algérie avec un contrechoc pétrolier conjugué avec une baisse relative de la valeur du dollar par rapport aux autres monnaies et qui constitue la devise des recettes d'exportation du brut. Les recettes d'exportation pétrolière vont donc s'effondrer de 36% entre 1985 et 1986, puis de 31% entre 1986 et 1987 et de 42% entre 1987 et 1988.

Le gouvernement réoriente en conséquence sa politique économique vers plus de rigueur, ceci au cours des années 1985-1986, en diminuant les programmes d'investissement et en comprimant les importations. La réduction drastique des importations aura des conséquences négatives sur l'approvisionnement en intrants nécessaires à la production et dans une moindre mesure en biens nécessaires à la consommation : Le gouvernement de Mouloud Hamrouche (1989-1991) confirme ce choix dans sa politique économique de rigueur. Le taux de croissance annuel moyen de la production nationale, tous secteurs confondus, devient négatif à -1.2% entre 1985 et 1988, en raison de la réduction des importations en biens nécessaires à la production. Les entreprises publiques comme privées connaissent des difficultés. Notamment les entreprises étatiques pourtant en pleine restructuration en vue de les rentabiliser, connaissent des déficits et découverts bancaires croissants évalués à 42 milliards de dinars fin 1988 (Bouzidi, 1990). Les résultats financiers des entreprises publiques pèsent donc sur le budget de l'Etat dont les recettes diminuent et le déficit devient chronique et croît en passant de 12.9 milliards de dinars en 1986 à 20.7 milliards en 1988.

La poursuite de la crise économique au cours de la seconde moitié des années 1980 eu des effets aussi sur la société et la vie politique algérienne : en effet, la diminution des ressources budgétaires ne permis plus à l'Etat de maintenir le niveau de ses dépenses sociales, ce qui remis en question le consensus social avec une population de plus en plus mécontente. En octobre 1988 eu lieu une révolte nationale de la jeunesse contre le régime au pouvoir. Le mouvement social ayant pris de l'ampleur, l'armée intervint pour maintenir l'ordre et tira sur la population en provoquant la mort d'une centaine de jeunes. Cet événement social constitua un moment de rupture dans le consensus national entre la population et son armée libératrice et protectrice, et entre la population et le pouvoir politique dont l'autorité était alors contestée.

2.1 Réformes économiques et instabilité politique (1988-1991):

Éloignement de l'équilibre politique et captation de rentes

La crise sociale et politique d'octobre 1988 traduit une rupture dans le consensus social due à la crise du milieu des années 1980 : en effet, la compression des ressources budgétaires et la réduction des dépenses de transferts notamment en 1986-1987, le taux d'inflation rognant le pouvoir d'achat des salariés et des réductions d'effectifs dans des entreprises publiques, créent un climat social tendu avec des grèves qui se multiplient dans tous les secteurs d'activité. Le syndicat UGTA soutenu par le FLN dirige ces contestations et obtient le 4 octobre 1988 des concessions sur le pouvoir d'achat et les conditions de travail. Le 5 octobre se déroulent des manifestations de jeunes dont la violence sera réprimée dans le sang. Les conséquences politiques seront importantes dans la mesure où la coalition au pouvoir du président Chadli fait l'objet de critiques depuis l'été 1988, de la part du parti FLN et de cadres influents de l'armée. En effet, le FLN a fait l'objet d'un processus de marginalisation du pouvoir et la présidence concentre de plus en plus de pouvoirs, parallèle aux attributions des ministres du gouvernement officiel, sous la houlette du directeur de cabinet Belkheir.

Le président Chadli fait donc face à une hostilité de la part des acteurs économiques et politiques qui n'ont pas intérêt à voir réformer le système qui leur permet de capter des rentes de monopole et de transferts, notamment au niveau des entreprises publiques. Les réformes

économiques font l'objet d'une hostilité de la part des acteurs économiques et politiques qui n'auraient pas intérêt à voir réformer le système qui leur permet de capter des rentes de monopole et de transferts, notamment au niveau des entreprises publiques. Le soutien de la coalition au pouvoir se ferait suivant une analyse des réseaux institutionnels informels de type patron-client, par une clientèle bénéficiant de rentes dans le système économique précédant les réformes. Dans la distribution du pouvoir, la lutte entre factions rivales montre une hostilité d'une faction conservatrice voulant assurer la pérennité du système de distribution de rentes et s'opposent aux réformes de libéralisation de 1988. Ces réformes font donc l'objet d'entraves politiques comme par exemple la loi sur l'exercice de monopole de l'Etat sur le commerce extérieur dont l'abrogation sera promulguée par non appliquée en 1989 puisqu'un décret d'application du monopole est maintenu.

L'autre acteur politique de poids au sein de la coalition au pouvoir est l'armée qui émet aussi des réserves sur un certain nombre de réformes économiques. C'est dans le contexte de l'élection présidentielle de 1988, que l'armée affirme son pouvoir de cooptation du candidat et appuie Chadli pour un troisième mandat à la condition qu'il nomme K. Merbah, comme chef du gouvernement. Il s'agit d'un homme politique proche de la faction militaire et soutien de la politique étatique de Boumediene, donc qui pourra faire obstacle à la conduite de réformes trop libérales ou contraires aux intérêts acquis, par une catégorie de dirigeants politiques et économiques, dans le système socialiste. La faction réformatrice de la coalition se trouve donc contrebalancée par la faction conservatrice par la nomination de K. Merbah qui a été installé pour non pour mener à terme les réformes libérales mais pour réaménager le système économique étatique et répondre au mécontentement social. Néanmoins, le mécontentement social se poursuit à l'été 1989 et le gouvernement Merbah est critiqué par les faibles résultats de sa politique de relance économique. Le chef du gouvernement K. Merbah devenant un rival potentiel du président Chadli sera remercié en 1989, en même temps que le mouvement des réformes économiques va s'amplifier en 1989-1990. Sur le plan politique, l'insuffisante réforme de la constitution suite aux émeutes d'octobre 1988, de même que les obstacles politiques à la mise en œuvre effective des réformes, dénoncées par le courant réformateur dirigé par M. Hamrouche, vont conduire à l'adoption d'une nouvelle constitution, celle du 23/02/1989, dont l'impact politique majeur sera l'instauration du pluralisme politique. Pourtant cette avancée majeure du système politique vers plus de démocratie, ne sera pas le résultat d'une concertation populaire, puisque le projet de constitution ne sera pas soumis à discussion ni au niveau du parti, ni de l'assemblée nationale. Le pluralisme politique instauré par l'article 40 de la constitution, constitue une rupture majeure dans un système politique fondé sur le parti unique du FLN, institué depuis le programme de Tripoli de juin 1962 comme le front libérateur, incarnant la lutte d'indépendance et par conséquent seul représentant légitime de la nation.

Le multipartisme est alors promulgué par la loi du 5 juillet 1989 relative aux associations à caractère politique qui ouvre le champ politique à une transition démocratique qui permet selon le courant réformateur qui l'a initié de rendre effectives les réformes économiques par l'abolition des contraintes et pesanteurs politiques.

2.2 Le gouvernement Hamrouche : Émergence d'un pouvoir exécutif réformateur favorable à une régulation concurrentielle

L'aile réformatrice conquiert peu à peu l'adhésion de la coalition au pouvoir : le courant privatiste est en effet soutenu par une fraction de l'armée et des services de sécurité ainsi que d'hommes d'affaires, sous le patronage de L. Belkheir, directeur de cabinet de la présidence de la république, véritable pouvoir informel face au gouvernement. Mouloud Hamrouche (futur chef du gouvernement réformateur, 1989-1991), sans être directement lié au clan

Belkheir, mais proche du président Chadli, participera aux réunions et travaux préparatoires des réformes économiques et sociales de la fin des années 1980 (Dahmani, 1999). L'orientation vers une réforme plus libérale a donc gagné les idées du pouvoir qui dans un contexte de crise a compris que la privatisation pouvait être en phase avec ses propres intérêts dans la recherche et captation de nouvelles rentes. En effet, G. Hidouci (1994) indique que la coalition au pouvoir est favorable à un programme de privatisation des actifs publics partout où cela est rentable, sans règles du jeu et en dépouillant l'Etat de ses attributions. Une fraction des militaires, dont d'anciens officiers encore influents et d'autres composantes du cercle rapproché du pouvoir constituée d'hommes d'affaires, d'entrepreneurs privés envisagent la nécessité de procéder à des réformes plus libérales et en conséquence à changer de gouvernement et de premier ministre. L'objectif poursuivi par cette fraction au pouvoir est de rendre nécessaire la privatisation des entreprises publiques dans un contexte de crise économique.

Face au courant réformateur et libéral renforcé dans ses idées par la crise, l'aile conservatrice du pouvoir se réorganise au sein du FLN pour faire face aux tentatives de marginalisation de l'aile adverse. La politique économique réformatrice est donc initiée sur le plan politique par le clan des réformateurs d'abord au niveau de la présidence de la république, ensuite avec la nomination de M. Hamrouche comme chef du gouvernement. Le programme de réformes présenté devant l'assemblée nationale s'annonce comme la poursuite et le renforcement des mesures opérées depuis 1988 et aussi comme une critique inédite de ses prédécesseurs en matière de retards dans la mise en œuvre des réformes déjà promulguées. Selon Hamrouche l'application des réformes ne pourra avoir lieu sans l'engagement de toutes les forces de la société civile, comprenant ses associations et organisations, dans un cadre démocratique élargi à toutes les franges de la population. Le programme économique vise la stabilisation comme préalable à la poursuite des réformes engagées en 1988 : il s'agit d'une part de maîtriser l'inflation et l'endettement extérieur comme préalable à la réforme monétaire, des prix et des changes, d'autre part de réorganiser les circuits commerciaux comme préalable à la réforme de la concurrence et de la libéralisation du commerce national et extérieur. Ces réformes seront jugées trop libérales et comme une mise sous tutelle du FMI et de la Banque Mondiale de l'économie algérienne : en effet, le programme de réformes du gouvernement Hamrouche ayant fait l'objet d'une approbation de la part du FMI lors de négociations qui aboutissent à un accord « stand-by » le 03 juin 1991, l'accusation de mettre de mettre en œuvre de manière discrète des politiques libérales, en vue de rééchelonner la dette extérieure du pays, se fait jour auprès de partis d'opposition comme le RCD.

2.2.1 Les réformes économiques de 1988 : un pas vers la libéralisation économique fondée sur des institutions de régulation marchande

Face à la poursuite de la crise de la seconde moitié des années 1980, une série de réformes économiques ont lieu en 1988 :

La réforme de juillet 1988 concerne l'ouverture du capital dans le secteur privé local et vise à inciter à l'investissement pour les détenteurs de capitaux nationaux. La loi n°88-25 du 12 juillet 1988 relative à l'orientation des investissements économiques privés nationaux vise à mettre en place un cadre incitatif à l'investissement privé national et les modalités de son orientation dans des secteurs jugés prioritaires par la planification. Les activités industrielles et de services jugés prioritaires bénéficieront d'avantages fiscaux et de bonifications financières provisionnées par les lois de finances. Néanmoins, les investisseurs privés nationaux ne peuvent accéder aux secteurs dits stratégiques que sont le système bancaire et d'assurance, les mines, les hydrocarbures, la sidérurgie de base, les transports aériens, ferroviaires et maritimes. La loi oriente ces investissements vers les secteurs dits prioritaires

correspondant aux secteurs non stratégiques correspondant à trois types de secteurs : les industries, les services et le bâtiment et travaux publics.

Dans le cadre des nouvelles missions économiques de la Chambre de Commerce et d'industrie (CNC), elle fut alors chargée de mettre en application les dispositions de la loi de juillet 1988 relative à l'investissement privé national. On estime qu'en 1988 près de 2210 projets d'investissements ont eu un avis favorable correspondant à un montant de 966 millions de dinars. Ensuite, pour les années 1989-1990 la CNC a accordé un avis favorable à 1666 projets correspondant à 10,075 milliards de dinars (W. Laggoune, 1997). La CNC devient une organisation active dans la mise en œuvre des incitations à investir des entrepreneurs privés nationaux et va remplacer les fonctions d'orientations dévolues jusqu'à 1988 à l'Organisme d'Orientement de l'Investissement Privé (OSCIPI) dissous le 11/10/1988.

Le secteur privé n'est plus considéré comme le symbole du système capitaliste et donc néfaste à l'édification d'une économie socialiste, mais comme un partenaire économique de l'Etat. Les patrons d'entreprises privées peuvent même se regrouper en association selon la loi sur les associations de juillet 1987 sous l'appellation « Association pour la Création et la Promotion de l'Entreprise (ACPE) ».

2.2.2 Fin de rente de monopole d'importation et libéralisation commerciale ?

La libéralisation du commerce extérieur, d'abord dans le cadre d'une économie planifiée puis dans le cadre des réformes de 1988, a été une volonté poursuivie dès le début des années 1980. L'année 1988 constitue bien un approfondissement des réformes visant ce secteur avec le décret n°88-72 du 29/03/1988 relatif à l'octroi d'une autonomie commerciale de l'entreprise. Ce décret fut complété par le décret présidentiel n°88-201 du 18/10/1988 abrogeant toutes les dispositions réglementaires prises pour l'octroi aux entreprises publiques à caractère économique l'exclusivité sur une activité ou le monopole d'Etat sur le commerce extérieur. Cette étape marque une libéralisation plus symbolique que réelle en raison d'une libéralisation inachevée ou partielle du commerce extérieur : L'exercice du monopole se poursuit donc sous la forme d'octroi de concessions en matière d'importation et d'exportation préalablement fixées dans un cahier des charges et délivrées par contrat étatique et sous le contrôle des ministres du commerce et des finances.

Le maintien du contrôle de l'Etat sur le commerce extérieur résulterait de la difficulté pour l'aile réformiste et privatiste de la coalition à faire accélérer les réformes sur un plan législatif en raison du blocage de l'aile conservatrice hostile à un changement de régime économique. La libéralisation du commerce extérieur remettrait en cause les intérêts acquis et les revenus issus de l'exercice du monopole d'Etat bénéficiant dans le cadre d'un réseau patron-client à une frange d'hommes d'affaires, de commerçants, d'entrepreneurs proches des cercles du pouvoir. La recherche et captation de rentes de monopole pourrait donc trouver des obstacles politiques à leur disparition.

2.3 Evolution des finances publiques et politique budgétaire restrictive : 1986-1991

On constate sur la période un déficit budgétaire persistant de 1986 à 1989 qui se résorbe dès 1990 puis 1991 qui enregistrent un solde positif.

La période de récession causée par le contrechoc pétrolier de 1986 et la baisse consécutive des ressources fiscales d'origine pétrolières produit une baisse d'activité productive qui alimente une baisse des rentrées fiscales ordinaires et produit un déficit budgétaire financé comme nous l'avons vu par un déficit du Trésor finançant l'emprunt intérieur de l'Etat. La situation se redresse donc en 1989 et le budget enregistre alors un solde positif en 1990-1991. La politique budgétaire repart ensuite à la dérive avec de nouveau un déficit sur les années 1992 et 1993

notamment. En effet, les dépenses croissent plus vite que les recettes surtout entre 1991-1992 puis en 1993.

L'évolution de l'indice de la production industrielle, spécifiquement du secteur public national, connaît sur la période 1986-1993 une décroissance progressive à la fois de son indice général et de ceux des industries hors hydrocarbures et manufacturière. La décroissance des indices se poursuit d'ailleurs sur la seconde moitié de la décennie 1990, ce qui confirme une tendance structurelle affectant le secteur productif public dont les tentatives de restructuration de la fin des années 1980 n'ont pas permis une relance de la production industrielle pourtant envisagée dans les plans quinquennaux.

En ce qui concerne la structure du PIB sur la période 1986-1993, on constate également une diminution de la part du secteur industriel hors hydrocarbures qui passe de 17.4% en 1986 à 13.0% en 1993, la tendance à la baisse se poursuivant dans les années 1990. La part des hydrocarbures dans la valeur ajoutée brute totale finit donc par représenter près du double de celle du secteur industriel hors hydrocarbures en 1992. La tendance à la désindustrialisation coïncide avec la volonté politique sous la présidence Chadli, de remettre en question la politique industrielle des années 1960-1970 et d'évincer les partisans politiques du courant industrialiste au sein de la coalition au pouvoir.

La réforme des entreprises publiques fut ensuite poursuivie à la fin des années 1980 avec la volonté d'accorder une autonomie accrue dans la gestion de ces entreprises. Dès l'année 1988, sont votées, les lois, n°88-01 relative à l'orientation sur les entreprises publiques, n°88-03 relative aux fonds de participation et n°88-04 portant code de commerce, qui permettent une séparation de la propriété du capital de sa gestion. Ainsi, les fonds de participation agissent pour le compte de l'Etat comme propriétaire et gestionnaire de portefeuilles d'actions. Ces fonds de participation constituent une réforme inédite dans le droit de propriété en Algérie en créant des sociétés par actions dont l'objet est de gérer le portefeuille des actions émises par les entreprises publiques. La gestion des entreprises est opérée par une assemblée générale des actionnaires sous la direction du conseil des ministres, des responsables du trésor et de la Banque d'Algérie. L'innovation apportée au mode de gestion des entreprises publiques ne permet pourtant pas aux fonds de participation de les diriger selon les règles du management des entreprises privées par action et de stimuler le marché des capitaux algérien par l'absence de bourse des valeurs mobilières où pourraient s'échanger les actions émises.

Cet ensemble de réformes préparent en fait les futures mesures de privation des entreprises publiques et le désengagement de l'Etat de secteurs économiques jugés non stratégiques et coûteux pour les finances publiques.

La nouvelle orientation politique sur le statut des entreprises publiques est aussi marquée par la loi n°88-01 qui crée les Entreprises Publiques Economiques (EPE) en abrogeant les ordonnances, promulguées entre 1971 et 1975, relatives aux entreprises socialistes. L'EPE est définie juridiquement comme une société par action ou à responsabilité limitée. Cette loi remet l'entreprise publique dans une logique d'économie marchande et abolit le mode de gestion socialiste des entreprises. Le niveau atteint par le déficit et découvert bancaire de ces EPE ne permet pas à l'Etat au début des années 1990 de les recapitaliser et constitue une entrave au bon fonctionnement du Trésor et du système bancaire dont la loi relative au crédit et à la monnaie visait à redéfinir leurs attributions.

2.4 Réformes de libéralisation du marché versus politiques conservatrices : 1991-1997

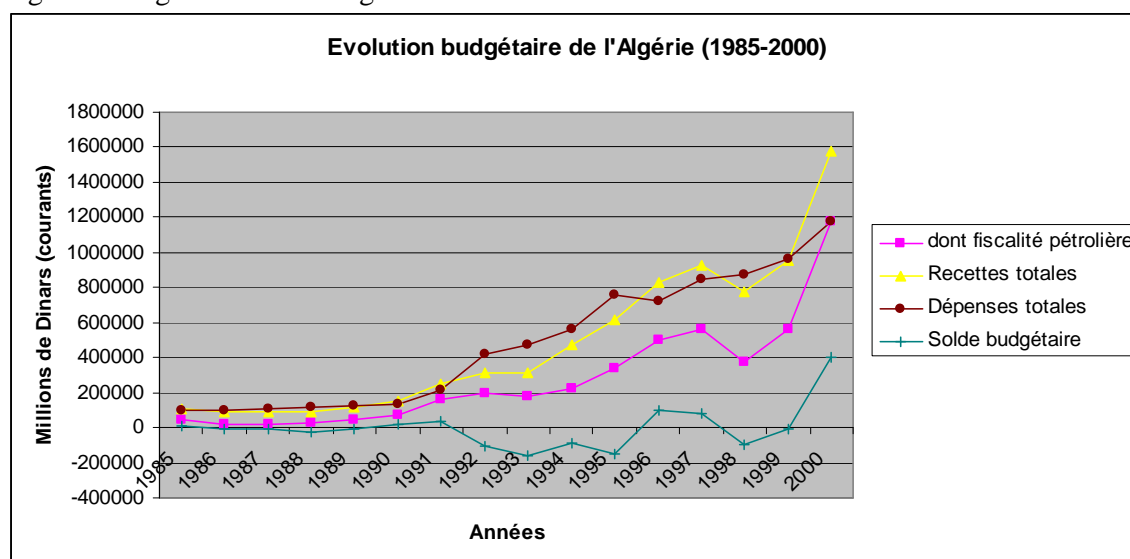
Les programmes d'ajustement structurel mis en œuvre depuis l'accord « stand-by » de 1991 s'explique par les déséquilibres de la balance des paiements et l'aggravation de l'endettement extérieur du pays: la dette extérieure constitue en effet depuis les années 1980 une entrave dans le fonctionnement de l'économie algérienne en raison de la difficulté à obtenir des

crédits et à financer ses approvisionnements extérieurs. Après le début des années 1980 marqué par un effort de réduction de la dette extérieure à la faveur de la hausse du cours du baril lors du second choc pétrolier, l'Algérie relâche sa rigueur dès 1983 avec une reprise à la hausse de son endettement qui passe de 13 à 26 milliards de dollars respectivement de 1983 à 1989. Dès 1986 et dans un contexte de contrechoc pétrolier réduisant les ressources budgétaires et de financement des importations, l'Algérie va recourir à des crédits commerciaux privés de court terme, au lieu de crédits à moyen et long terme plus difficile à obtenir auprès des organismes financiers internationaux qui manquent de confiance vis-à-vis de la situation dégradée de sa balance des paiements. La dette extérieure de l'Algérie se caractérise par une lourdeur dans le remboursement du service de la dette : l'indicateur service de la dette/exportations s'élève à 80% en 1988 et se maintient entre 65 et 80% entre 1991 et 1993 :

Le débat politique du début des années 1990 tourne alors autour du rééchelonnement de la dette avec l'enjeu sous-jacent de la souveraineté du pays mise en question par la conditionnalité du FMI prescrite en cas d'accord de refinancement de la dette. Les gouvernements qui se sont succédé après la chute du gouvernement Hamrouche entre 1991 et 1994 ont tous refusé l'option du rééchelonnement de la dette au profit de son reprofilage consistant à rembourser la dette par le recours à un nouvel endettement de moyen terme (7-8 ans).

Les programmes d'ajustement structurel produisent un rééquilibrage des indicateurs macroéconomiques postérieurement à l'accord stand-by entre 1994 et 1996 : l'inflation s'avère plus maîtrisée grâce à une politique de stabilisation des prix internes et du taux de change dont la dévaluation du dinar s'opère continuellement entre 1993 et 1996. Sur le plan budgétaire, la résorption du déficit se réalise entre 1996 et 1997, ce qui correspond à la période de mise en œuvre des politiques de stabilisation et d'ajustement structurel de 1994-1996. L'équilibre budgétaire reste néanmoins fragile puisque le déficit réapparaît entre 1998 et 1999. La hausse de la fiscalité pétrolière concourt à réduire le déficit qu'alourdit la montée continue des dépenses de fonctionnement. La part des dépenses dans le PIB se réduit aussi drastiquement entre 1994 et 1996 en passant respectivement de 44.4% à 32.1%, pour se maintenir entre 31 et 36% entre 1997 et 2000.

Figure 2: Dégradation du budget de l'Etat au cours des années 1990



Source : Office National des Statistiques (ONS), 2002

La fiscalité pétrolière atteint ainsi en 2000 près de $\frac{3}{4}$ des recettes budgétaires totales. Le régime d'accumulation reste donc à dominante rentière et basé sur les hydrocarbures. La réduction drastique des dépenses d'investissements publics coïncide avec la mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel. On constate aussi que la hausse de la part de la fiscalité pétrolière de la fin des années 1990 coïncide avec une reprise des dépenses de transferts (non sociaux) correspondant en partie aux subventions accordées par l'Etat aux entreprises publiques. La recherche et captation de rentes de transfert de la part des entreprises publiques se maintient donc malgré la mise en œuvre de politiques de rigueur budgétaire sur la décennie 1990.

2.4.1 Evolution de la coalition au pouvoir :

Du gouvernement réformateur aux gouvernements conservateurs

La politique économique réformatrice, conduite par M. Hamrouche, fut supportée par le clan des réformateurs. Le programme de réformes visait la stabilisation comme préalable à la poursuite des réformes engagées entre 1988 et 1992: il s'agit d'une part de maîtriser l'inflation et l'endettement extérieur, puis de mener la réforme monétaire, des prix et des changes, d'autre part de réorganiser les circuits commerciaux comme préalable à la réforme de la concurrence et de la libéralisation du commerce national et extérieur. Ces réformes seront jugées trop libérales car ayant fait l'objet d'une approbation de la part du FMI lors de négociations qui aboutirent à un accord « stand-by » le 03 juin 1991, l'accusation de mettre de mettre en œuvre de manière discrète des politiques libérales, en vue de rééchelonner la dette extérieure du pays, se fait jour auprès de partis d'opposition.

Sur le front politique le premier ministre Hamrouche fait face à une contestation du pouvoir politique et la montée du parti du Front Islamique du Salut (FIS). Il sera remplacé le 5 juin 1991 par Sid Ahmed Ghazali qui devra également faire face au mouvement du FIS qui va emporter l'adhésion de l'opinion publique d'abord traduite par la victoire aux élections locales du 12 juin 1990 au scrutin majoritaire à un tour, puis au premier tour des élections législatives du 26 décembre 1991 qui vont confirmer l'adhésion populaire au FIS remportant déjà 188 sièges.

Sur le plan économique, le gouvernement de Ghazali a marqué un frein à la politique réformatrice de son prédécesseur Hamrouche, dans la mesure où l'urgence politique fut celle de la préparation des élections législatives dans la mesure où les réformes économiques comprenaient un coût social jugé inacceptable pour population que le nouveau gouvernement cherchait à ménager en période électorale. Les décisions économiques du nouveau gouvernement traduisent l'arrêt des réformes par le blocage de l'autonomisation des entreprises publiques et la prise en charge par l'Etat du versement des salaires de plusieurs d'entre elles en grande difficulté économique: les déficits budgétaires se perpétuent avec l'envolée des dépenses publiques, malgré une amélioration des recettes fiscales pétrolières au début de la décennie 1990 ; les déficits des entreprises publiques sont chroniques et grèvent les bilans des banques publiques ; la production industrielle se dégrade continuellement et marque un processus de désindustrialisation.

La période qui s'ouvrait fut ainsi caractérisée par une crise économique, une instabilité et violence politique inédite, avec l'arrêt du processus électoral conduisant au second tour des élections législatives annonçant la victoire écrasante du FIS.

S'ouvre alors une période de transition jusqu'au retour du fonctionnement normal des institutions politiques et constitutionnelles, c'est-à-dire le retour aux élections présidentielles et législatives. Le pouvoir de transition affiche également le constat d'une dépendance des ressources en hydrocarbures dans le financement de l'économie et vise au moins dans le

discours à diversifier les sources de financement de l'économie comme enjeu de sécurité nationale en cas de baisse du prix du pétrole.

Le nouveau premier ministre B. Abdeslam qui succède pour la période 1992-1993 au chef du gouvernement S.A. Ghazali, est hostile au courant réformateur et va avec son gouvernement remettre en cause le principe d'autonomie des entreprises publiques gérées par des fonds de participation, au profit d'une réorganisation des entreprises en groupes industriels sous tutelle du ministère de l'industrie. Sa politique économique ira à l'encontre de l'économie de marché en revenant notamment sur la libéralisation des prix et du commerce extérieur. La politique budgétaire redevenait laxiste à partir de 1992-1993 : après avoir été excédentaire en 1991, le solde budgétaire redevenait déficitaire dès 1992 et ce jusqu'à 1995. Les déficits budgétaires sous le gouvernement Abdeslam ont pu être creusés par le renforcement du soutien financier de l'Etat aux entreprises publiques, sous forme de dépenses de fonctionnement et de subventions.

A la suite de l'assassinat du président Boudiaf le 29 juin 1992, est nommé à la tête du HCE Ali Kafi dont la mission est alors davantage de renforcer la lutte contre le terrorisme que de mener des réformes économiques bloquées. Le HCE (Haut Comité d'Etat) Haut est soutenu politiquement depuis la présidence Boudiaf, outre l'institution militaire, par un ensemble d'associations issues de la société civile dont le CNSA formant une assise ou plateforme populaire. Ce rassemblement dit patriotique remonte à présidence Boudiaf et était déjà considéré comme une organisation politique mais non comme un parti politique.

2.4.2 La plateforme du rassemblement : dialogue difficile avec les partis politiques et régulation des conflits entre insiders et outsiders

Le dialogue avec les partis politiques débute au printemps 1993 et fait suite à l'arrêt du processus électoral de 1991 et vise à restaurer par la préparation des futures élections, l'Etat et les institutions. Le Haut Comité d'Etat (HCE) va entamer un dialogue avec les chefs de cinq formations politiques ayant obtenu des scores significatifs aux élections locales et législatives de 1990 et 1991: le Front de Libération National (FLN), le HAMAS (parti islamique), le Rassemblement pour la Culture et la Démocratie (RCD), le Front des Forces Socialistes (FFS) et ENNAHDA (parti Islamique). La tentative de renouer au mois d'août 1995 un dialogue de consensus entre la présidence de l'Etat et les partis politiques au sujet de la loi électorale, la commission de surveillance, la transparence et la sécurité dans le déroulement du scrutin, débouche péniblement sur l'annonce de la tenue du premier tour des élections présidentielles le 16 novembre 1995 gagnée par le président sortant Liamine Zéroual. Les élections législatives de 1997 sont aussi un moment historique de formation de nouvelles coalitions politiques et inclusion de groupes sociaux émergent La période de transition politique allant de 1991 à 1997 a été instable et caractérisée par l'effondrement des institutions formelles, avec l'arrêt du processus électoral pour les présidentielles et législatives. Seul le pouvoir politique informel s'est maintenu et a été représenté par la constitution de la présidence collégiale du HCE et du parlement législatif non élu du CNT (Conseil National de Transition). On peut qualifier sur le plan théorique une telle période instable d'éloignement de l'équilibre économique avec une distribution du pouvoir politique non alignée sur les institutions formelles à la fois absente aux plans exécutif et législatif, et de la stimulation de la croissance et du développement économiques.

Tableau 2 : Taxonomie des compromis politiques

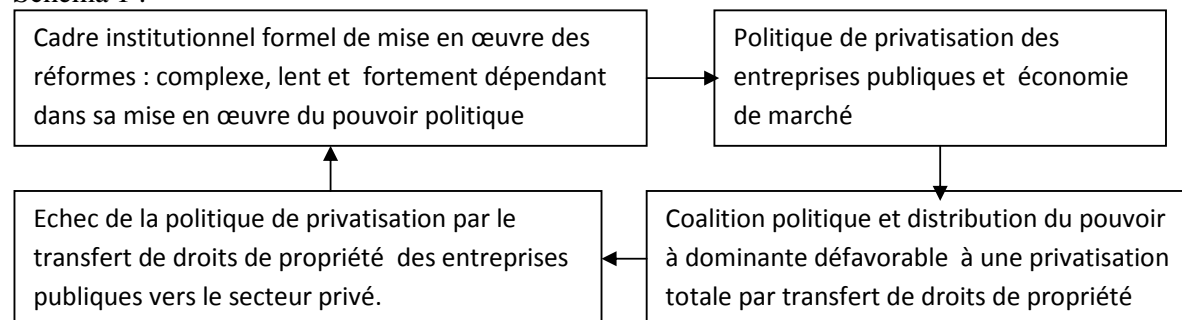
	Institutions formelles potentiellement génératrices de croissance économique	Institutions formelles absentes ou non orientées vers la croissance économique
Détention du pouvoir alignée sur les institutions formelles	Compromis politiques de type capitalistes	Compromis politiques précapitalistes
Détention du pouvoir non alignée sur les institutions formelles	Compromis politiques clientélistes	Compromis politiques en crise ou éloignement de l'équilibre politique

Source : construction inspirée de Khan (2009)

La distribution du pouvoir depuis les élections législatives de 1997 témoigne de l'émergence du nouveau parti proche du pouvoir le RND, du recul du FLN comme parti représentatif de tout le spectre du pouvoir et de la montée de partis islamistes modérés s'étant substitué dans le paysage politique à l'ex-FIS. La constitution ultérieure de gouvernements va prendre en compte la nouvelle distribution du pouvoir issue de ces législatives et voir se former de nouvelles coalitions avec les partis représentés majoritairement à l'APN. Cette nouvelle structure de distribution du pouvoir législatif va se transmettre au niveau du pouvoir exécutif et constituer un compromis politique plus stable dans les années postérieures à 1997 et se renforcer lors des élections législatives ultérieures de 2002.

On peut schématiser la relation entre réforme économique, institutions de privatisation et distribution du pouvoir politique dans les années 1990-2000 :

Schéma 1 :



Source : conception personnelle

Le cadre institutionnel formel de la réforme de privatisation et plus généralement de passage à l'économie de marché n'aurait donc pas rencontré un soutien fort et volontariste du pouvoir politique, notamment de la faction politique conservatrice et opposée à la cession d'actifs et de position de monopole d'entreprises publiques sur des marchés et des secteurs d'activités dont la mise en concurrence ferait perdre des parts de marché au profit du secteur privé. La recherche et captation de rentes des détenteurs des entreprises publiques (administration, cadres, ministère) mise en cause par les réformes de libéralisation des années 1990-2000 redistribue au secteur privé la possibilité d'entrer dans la course à la recherche de rentes économiques sur des secteurs jusque-là captifs d'une élite économique et politique étatique ou émanant du secteur public.

Au sortir de la crise économique et à l'instabilité politique des années 1990, le nouveau gouvernement issu de l'élection présidentielle de Bouteflika (1999-) cherche à rétablir la confiance des investisseurs et faire revenir les capitaux étrangers dans le pays. Les investisseurs étrangers vont obtenir des gages lois précédentes relatives à la promotion des investissements, des garanties contre la nationalisation de leurs biens, de transfert de capitaux

et leur confère des avantages et un régime préférentiel: Le code des investissements de 2001 prévoit les avantages octroyés aux investisseurs étrangers et nationaux privés, ainsi que les modalités d'organisation et d'intervention de l'Etat dans le domaine des investissements.

2.4.3 Contenu de la nouvelle stratégie industrielle algérienne des années 2006-2007 et obstacles politiques de sa mise en œuvre

Dans le contexte d'une décennie 1990 passée à mettre en œuvre des politiques d'ajustement structurels contraint par la crise du modèle économique socialiste et l'émergence progressive d'une réforme idéologique, institutionnelle butant néanmoins sur un volontarisme politique dans le passage vers une économie de marché. Lors du second mandat du président Bouteflika se développe dans un contexte économique et budgétaire plus favorable à l'Algérie l'ambition de mener une nouvelle politique industrielle : il s'agit de replacer l'économie algérienne dans le cadre d'une économie internationale en revalorisant ses avantages comparatifs, en renforçant son appareil productif par le recours aux investissements privés et publics, de sorte que le secteur industriel retrouve, après une phase d'assainissement conduit depuis les années 1990 et une phase d'investissement dans le capital physique et humain, un niveau de croissance et de productivité en vue de se confronter à la concurrence sur le marché national et à l'export sur le marché mondial. L'option du gouvernement ayant initié la nouvelle stratégie sous l'impulsion du ministre des Participations puis de l'industrie, Hamid Temmar, consiste à développer un programme de ciblage des filières industrielles à potentiel économique, en mesure de constituer des pôles de compétitivité à l'export sur le marché mondial, à même de développer les capacités de production et de diffusion de technologies dont les technologies de l'information et de la communication (TIC) et de valoriser le potentiel des ressources humaines.

Sur le plan politique, la nouvelle stratégie industrielle se veut recueillir une adhésion large des acteurs politiques, économiques et sociaux, de sorte que toute la société civile comme militaire soient partie prenante au projet industriel qui s'inscrit dans un projet économique d'insertion de l'Algérie dans l'économie de marché suivant ses avantages comparatif à créer et développer. Le gouvernement cherche en fait à fédérer tous les groupes sociaux dominants tout en conservant le pouvoir de définir la stratégie et des modalités de sa mise en œuvre. Le cadre politique de la réforme consiste à trouver des arrangements politiques dans le cadre d'une coalition au pouvoir demeurant forte eu égard à ses opposants et à sa base politique, économique et sociale constituant des factions relativement faibles pour modifier ou orienter les options de la nouvelle stratégie industrielle dans un sens conforme à leurs intérêts. Suivant notre approche d'économie politique, la réussite de la stratégie industrielle dépend de la conformité de son contenu économique avec les intérêts de la coalition politique assise sur une structure de distribution du pouvoir. Le développement du cadre institutionnel formel et informel favorable à la réforme industrielle ne peut émerger sans consensus politique et une stabilité de la coalition au pouvoir, donc par la sauvegarde de la captation et distribution de rentes économiques. La suppression de rentes captées et distribuée fragilise et met en danger la distribution du pouvoir et l'assise de la coalition au pouvoir, de sorte que pour être pérenne, la nouvelle stratégie industrielle devrait en toute hypothèse supplanter les anciennes rentes par de nouvelles qui puissent alimenter les réseaux patrons-clients et maintenir la coalition au pouvoir. Dans le cas contraire, soit la stratégie industrielle échoue par manque de soutien politique et social, soit elle se développe dans un contexte de réforme politique pouvant déboucher sur une nouvelle coalition au pouvoir de façon pacifique ou dans la violence, suivant la structure de la distribution du pouvoir qui en Algérie, tend vers le modèle clientéliste ou autoritaire et suivant la structure globale des arrangements politiques qui tend vers le modèle précapitaliste dans sa version stable ou en crise dans sa version instable depuis

les années 1990-2000. Suivant une interprétation néoréaliste, l'Etat jouerait donc par sa politique économique, un rôle déterminant à condition d'acquérir suffisamment de capacités de gouvernance et le soutien d'une base sociale dominante (BSD) pour conduire les changements structurels et institutionnels à même de permettre une croissance rapide et de compétitivité des filières industrielles soutenues.

Conclusion :

Le développement du cadre institutionnel formel et informel favorable à la réforme industrielle ne peut donc émerger sans consensus politique et une stabilité de la coalition au pouvoir. Pour maintenir son équilibre politique, la coalition au pouvoir, se structure dans le cas de l'Algérie, à partir d'une distribution du pouvoir qu'elle gère avec les groupes d'opposition exclus mais dont la capacité de nuisance ou de négociation leur permet de négocier des alliances, des portefeuilles ministériels et d'être ou de devenir des insiders (RND, FLN, partis islamiques), ou de rester exclus du pouvoir comme outsiders, tout en maintenant avec leurs partisans une opposition contestataire (FFS, RCD, PRA, PP, parti Ennahda). La capacité de nuisance de blocage ou le ralliement des groupes sociaux de niveaux commercial inférieurs dépend du niveau de satisfaction de leurs revendications et de captation de rentes (subventions publiques, crédits bancaires, protectionnisme, position de monopole sur des marchés, emploi). Le blocage des niveaux inférieurs du pouvoir peut dans le cas de l'Algérie des années 2000-2010, causer des troubles et un éloignement de l'équilibre économique mais sans déstabiliser au point de renverser la coalition au pouvoir qui doit néanmoins être en mesure de distribuer des ressources constituant des rentes captées par les niveaux inférieurs, comportant acteurs et organisations économiques et sociales. L'équilibre politique dans les années 2010 a consisté donc à intégrer les groupes sociaux dominants de l'opposition en vue de construire un équilibre de la coalition politique au pouvoir. Les obstacles de la mise en place d'une nouvelle politique industrielle se concentrent donc dans la non coïncidence entre le contenu de la réforme industrielle, des institutions de marché et les intérêts du bloc dominant au pouvoir. La réussite de la transition vers un modèle de développement ouvert sur l'économie de marché de concurrence requiert donc une adéquation entre les politiques industrielles, les réformes institutionnelles et les intérêts d'un nouveau bloc social dominant émergent intégrant l'adhésion des associations d'entrepreneurs.

L'approche Régulationniste inspirée du cadre d'analyse néoréaliste de Bruno Amable et Stefano Palombarini (2009) et les concepts néo institutionnalistes de Mushtaq Khan (2000, 2009) ont constitué le cadre de notre analyse dans laquelle le développement économique s'opère pour un pays comme l'Algérie, dans un contexte donné de distribution du pouvoir et d'institutions variées formelles et informelles, qui structurent des accords ou ordres politiques sur la base de groupes sociaux soutenant la coalition au pouvoir et bénéficiant en retour de rentes distribuées par le pouvoir dans le cadre de réseaux patron-clients. La confluence ou divergence d'intérêts politiques et économiques conditionne la réussite ou l'échec de politiques économiques favorables à la croissance et au développement. Les institutions joueraient dans le processus de développement un rôle fondamental en combinant un ensemble d'institutions formelles et informelles variées dont la mise en œuvre effective est fonction de leur convergence avec les intérêts de la coalition politique et de la forme qu'y prend la distribution du pouvoir.

Bibliographie:

- Bruno Amable (2012), Elvire Guillaud, Stefano Palombarini, *Economie politique du néolibéralisme*, Editions rue d'Ulm, p.164.
- Bruno Amable, Stefano Palombarini (2009), A neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism, in *Socio-economic Review*, 7, p.123-143.
- Bruno Amable (2005), *Les cinq capitalismes*, Paris, Seuil.
- Robert Boyer (1986), *Théorie de la Régulation, une analyse critique*, Paris, La Découverte
- Boyer Robert et Saillard Yves (eds) (1995, 2002), *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Paris, La découverte, collection Recherches.
- Boyer Robert (2004), *Une théorie du capitalisme est-elle possible ?* Paris, Odile Jacob.
- Mushtaq Khan (2000), "Rents, rent-seeking and economic development: theory and evidence from Asia", in M. Khan, Jomo eds., Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Mushtaq Khan (2004), "State Failure in developing countries and strategies of institutional reform", working paper, 2004
- Mushtaq Khan (2004), "Strategies for state-led social transformation: rent management, technology acquisition and long-term growth", Hanoi, ADB Workshop on Making markets work better for the poor, 2004, p.8-13.
- Mushtaq Khan (2005), "The capitalist Transformation, in the origins of development economics: how schools of economic thought have addressed development", in Jomo and Eric eds, 2005.
- Mushtaq Khan (2007), "Governance, economic growth and development since the 1960s", DESA working paper, n°54, 2007.
- Mushtaq Khan (2009), "Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions", draft paper, London: London University SOAS, 2009
- Mushtaq Khan (2009), "Bangladesh: partitions, Nationalisms and legacies for state – building", research Paris AFD – London University SOAS, agreement n°181, 2009
- Mushtaq Khan (2009), "Governance capabilities and the property rights transition in developing countries", working paper, July 2009.
- Larbi Talha (1999), *L'économie algérienne au milieu du gué, le regime rentier à l'épreuve de la transition institutionnelle*, in Ahmed Mahiou, Jean-Robert Henry (dir.), "Où-va l'Algérie?" Paris, Karthala editions,