

## TRAVAUX DIRIGÉS (TD)

### **DOSSIER 3 : *De l'embellie financière au second contre-choc pétrolier (Période 1999-2014)***

Source : MEZOUAGHI Mihoub (2015) : « *L'économie algérienne : chronique d'une crise permanente* ». *Politique étrangère*, n° 3 (Automne), pp. 17-29.

<https://doi.org/10.3917/pe.153.0017>

## PRÉSENTATION DU DOSSIER DOCUMENTAIRE

La ressource principale de ce troisième dossier est un article de **Mihoub MEZOUAGHI**, économiste à l'Agence Française de Développement (AFD), parue en 2015 dans la revue *Politique Étrangère* sous le titre « *L'économie algérienne : Chronique d'une crise permanente* ». L'article en question se propose **d'analyser les évolutions de l'économie algérienne sur la période 1999-2014**.

## CONSIGNES DE L'EXERCICE

- 1) **Imprimer, lire et annoter** le dossier documentaire en mettant en œuvre la **stratégie de lecture active** décrite dans la **Fiche méthode 1**.
- 2) **Répondre sur un brouillon** aux questions de compréhension ci-dessous.

## QUESTIONS DE CADRAGE

**SEMAINE 4 (EXPOSÉ 4)** → **L'économie algérienne sur la période 1999-2014 (Parie 1) : *Le paradoxe d'une croissance sans développement***

- 1) Durant les années 2000, l'Algérie a bénéficié d'une relative aisance financière suite au renchérissement des prix du pétrole. Comment l'**État** a-t-il géré cette **importante manne financière** tirée de l'exportation des hydrocarbures ?

- 2) Comment a évolué la **situation économique et sociale** de l'Algérie à partir des années 2000 ?
- 3) L'analyse de « *la cohérence des politiques économiques mises en œuvre et leur effet d'entraînement sur la transformation [structurelle] de l'économie algérienne* » (p. 20) conduit l'auteur à relativiser les réalisations économiques et sociales de cette période et à pointer du doigt les **vulnérabilités structurelles du modèle de croissance**. Résumez brièvement les propos de l'auteur sur cette problématique.

**SEMAINE 5 (EXPOSÉ 5) → L'économie algérienne sur la période 1999-2014 (Partie 2) : De la remise en cause du processus de réforme aux risques systémiques du modèle de croissance**

- 1) L'auteur conclue sur le constat implacable d'une **mise en échec de la transition économique** durant cette période, avec des réformes structurelles qui « *ont systématiquement buté sur des résistances administratives et politiques* » (p. 24). Rappelez les éléments factuels qui attestent de cette « *transition économique avortée* » (p. 24).
- 2) L'auteur juge enfin le modèle de croissance économique comme étant « *non viable* » (p. 27). Rappelez ici les éléments factuels qui amènent l'auteur à considérer le **régime de croissance économique**, qui « *fait craindre un risque systémique* » (p. 27), comme étant « **non soutenable** » à moyen terme.

# L'économie algérienne : chronique d'une crise permanente

Par **Mihoub Mezouaghi**

**Mihoub Mezouaghi**, docteur en sciences économiques, est économiste à l'Agence française de développement.

À son arrivée au pouvoir en 1999, le président Bouteflika a cherché à libéraliser l'économie. Les réformes ont néanmoins été infléchies après quelques années. La hausse du prix des hydrocarbures a permis d'investir dans les infrastructures, mais les grands chantiers ont surtout bénéficié à des entreprises étrangères qui n'ont pas réalisé d'investissements productifs en Algérie. La baisse des cours des hydrocarbures fait craindre une crise majeure qui pourrait avoir des répercussions politiques.

**politique étrangère**

L'aisance financière recouvrée en Algérie devait permettre de mettre fin à une crise économique profonde. Près de 730 milliards de dollars de revenus extérieurs ont été engrangés entre 2000 et 2014, dont près des trois quarts ont été recyclés dans la dépense publique.

*L'économie algérienne a-t-elle changé ces 15 dernières années ?* Bien qu'un rattrapage en matière d'infrastructures ait été opéré, et que les conditions de vie de la population se soient améliorées, l'économie algérienne reste très dépendante des hydrocarbures, qui représentent près du tiers du PIB, 96 % des recettes d'exportation, 70 % des recettes fiscales, et seulement 3 % de la population active. En fait, cette équation économique est inchangée depuis une trentaine d'années.

*Comment expliquer l'inertie du régime économique ?* Les autorités algériennes ont semblé, à partir de 1999, opter pour une politique d'ouverture économique qui devait favoriser une transition vers un modèle de croissance fondé sur la modernisation des infrastructures publiques, l'investissement privé et la cohésion sociale. Mais le contrôle administratif et politique sur les transactions commerciales et financières, ainsi que la (re)distribution de la rente au profit d'une base clientéliste, ont entravé la transformation structurelle et institutionnelle de l'économie.

*Pourquoi ce régime économique n'est-il plus soutenable ?* Dans un contexte marqué par des anticipations à la baisse – au mieux, à la stabilité au niveau actuel – des cours pétroliers, par la stagnation de la production pétro-gazière et par la forte hausse de la demande énergétique intérieure, le modèle de croissance économique n'est plus viable.

### **La réhabilitation de l'État développeur**

À la fin des années 1990, éreintée par une crise politique inextricable – qui a conduit à une guerre civile larvée – et par un programme d'ajustement structurel sanctionnant un défaut de paiement, l'Algérie ne parvenait pas à enrayer une régression économique et sociale continue. Le revenu par habitant avait baissé de près du tiers au cours de la décennie, le déficit de logements (évalué à près de 3 millions d'unités) continuait de se creuser, le taux de chômage culminait à 30 %, et les services publics s'étaient lourdement détériorés. Par ailleurs, contrainte par une dette publique élevée, l'économie algérienne enregistrait un taux de croissance moyen d'à peine 1,9 % par an<sup>1</sup>.

L'élection d'Abdelaziz Bouteflika à la présidence, en avril 1999, devait symboliquement fermer cette parenthèse, en restaurant une continuité historique avec la période boumedieniste<sup>2</sup>. Le nouveau président devait incarner la figure de l'État développeur et de l'État providence. Plus qu'une simple référence à un passé fondateur, cette filiation s'inscrivait dans une matrice idéologique liant la politique économique à un ordre politique et social hérité de la révolution. La réhabilitation de l'État devait dès lors coïncider avec une sortie de crise politique<sup>3</sup>, une stabilité des institutions<sup>4</sup> et un développement du niveau de vie de la population.

Au début des années 2000, l'amélioration de la conjoncture pétrolière conduisait à un relâchement progressif de la contrainte budgétaire, et autorisait l'adoption d'une politique de relance d'inspiration keynésienne. Les marges de financement étaient mobilisées en faveur d'un programme d'investissement public ayant pour objectif de renouer avec une croissance (endogène) de long terme, à travers le développement des infrastructures

1. Sources: Office national des statistiques (<www.ons.dz>), Conseil national économique et social (<www.cnes.dz>).

2. Exilé et déchargé de toute responsabilité politique au cours des années 1980 et 1990, Bouteflika a tiré de cette époque une partie de sa légitimité.

3. Les référendums en 1999, sur le projet de loi pour la Concorde civile et en 2006, sur la Charte pour la paix et la réconciliation nationale, ont contribué à signifier la fin de la guerre civile et la restauration de l'unité nationale.

4. Entre 1991 et 1999, l'Algérie a connu quatre chefs d'État (Chadli Bendjedid, Mohamed Boudiaf, Ali Kafi et Liamine Zeroual).

de transport, de télécommunications, d'éducation et de santé, dont les externalités devaient permettre d'élever la productivité globale des facteurs de production. Mais en allant au-delà d'une politique contracyclique, l'État exerce un choc permanent de dépense publique. À un plan de soutien à la relance économique (2001-2004) doté de 7 milliards de dollars, succédait un plan de soutien à la croissance (2005-2009) de 50 milliards de dollars (rehaussé à 100 milliards en mars 2006), et un plan de développement (2010-2014) de 286 milliards de dollars.

## L'État exerce un choc permanent de dépense publique

Quinze ans plus tard, l'Algérie présentait un tout autre visage. Le bilan officiel de la période 2000-2014 insiste sur des réalisations qui, incontestablement, ont réduit les déficits sociaux<sup>5</sup>.

Face à une carence chronique de logements, source de tensions sociales récurrentes, la construction de nouveaux logements s'est considérablement accélérée à travers des programmes de promotion immobilière publique et privée, et des programmes de lutte contre l'habitat précaire. Le parc de logements s'est accru de plus de 48 % entre 2000 et 2013 (pour atteindre 8 millions d'unités).

Les autorités algériennes ont affecté près de 40 milliards de dollars, entre 2000 et 2014, à la construction de barrages, de systèmes de transfert et de stations de dessalement d'eau de mer, ainsi qu'à la restructuration des établissements publics et au financement de contrats de services avec des opérateurs étrangers. L'extension de la capacité de stockage, de production et de distribution des ressources hydriques a permis d'atteindre un taux d'accès à l'eau potable de 98 % en 2014 (contre 80 % en 2000), et d'accroître les disponibilités hydriques par habitant de 45 %. Près de 90 % de la population est désormais raccordée au réseau d'assainissement.

Alors que la demande interne s'élève rapidement, l'accès à l'énergie a été conforté grâce au développement des capacités de production électrique (construction de plusieurs centrales), ainsi qu'à l'extension des réseaux de distribution de gaz et d'électricité. Le taux de raccordement des ménages au réseau électrique a été porté à 99,4 %, celui au réseau gazier à 53 % en 2014 (contre respectivement 88 % et 31 % au début des années 2000).

Le développement des infrastructures de transport a également été érigé en priorité. Des investissements publics élevés (près de 35 milliards

5. Les données de ce bilan sont issues des sources officielles : <[www.premier-ministre.gov.dz](http://www.premier-ministre.gov.dz)>.

de dollars entre 2000 et 2014) ont été engagés pour améliorer les conditions de mobilité des personnes et la qualité des services logistiques à travers l'intermodalité et l'interconnexion des moyens de transport. Les principales réalisations ont porté sur une extension de près de 13 000 kilomètres du réseau routier – le plus important en Afrique après celui de l'Afrique du Sud – et sur la réalisation de nouvelles gares routières. Le projet d'autoroute est-ouest est emblématique de ces investissements publics. En matière ferroviaire, un programme de modernisation a été entrepris pour doubler et plus le réseau ferré, doter la Société nationale des transports ferroviaires de nouveaux équipements (acquisition de trains à vitesse moyenne) et réintroduire le tramway dans 14 villes. Dans les domaines maritime et aérien, des programmes ont été initiés pour mettre à niveau les infrastructures portuaires et aéroportuaires et renouveler les équipements des entreprises publiques de transport.

Alors que la transition démographique s'était accélérée au cours des années 1980 et 1990, le taux de croissance démographique est passé de 1,48 % en 2000 à 2,16 % en 2013, exerçant une pression particulièrement forte sur les infrastructures d'éducation et de santé. Grâce à des efforts financiers importants (près de 15 milliards de dollars) pour accroître les capacités scolaires et hospitalières, l'indice de développement humain (IDH) s'est significativement amélioré, passant de 0,625 en 2000 à 0,717 en 2013<sup>6</sup>.

Enfin, très inégalitaire, la structure des revenus a été (temporairement et partiellement) corrigée par des transferts sociaux massifs. Au cours de la période, la consommation des ménages a été plus que multipliée par deux et le revenu national brut par habitant par plus de trois. Dans le même temps, le coefficient de Gini est passé de 0,34 à 0,31 entre 2000 et 2011. Enfin, le taux de chômage est descendu à près de 9 %<sup>7</sup>.

Un tel bilan, au regard de ces réalisations économiques et sociales, aurait pu indiquer une trajectoire de développement accéléré. Toutefois, une autre lecture s'impose lorsque l'on considère la cohérence des politiques économiques mises en œuvre et leur effet d'entraînement sur la transformation de l'économie algérienne.

6. L'IDH, compris entre 0 et 1, mesure les performances réalisées en matière de développement humain, calculé par l'espérance de vie à la naissance, le niveau d'éducation et le niveau de vie. À titre d'indication, le taux de scolarisation atteint près de 96 % pour les enfants de 6 à 15 ans, l'espérance de vie passe de 71 à 76 ans, et le nombre de médecins par habitant s'accroît de plus de 50 % (Programme des Nations unies pour le développement – PNUD –, 2014).

7. Source: Office national des statistiques (ONS), Algérie.

## Des politiques économiques incohérentes

Bouteflika adopte une politique d'ouverture économique dès son accession au pouvoir. En fait, ce choix est dicté par le contexte, tant national qu'international.

La crise financière des pays émergents (1997-1998) provoque un ralentissement de l'économie mondiale, suscitant de fortes anticipations à la baisse de la demande de pétrole – le cours atteignant son niveau le plus bas à 10 dollars en 1998. Mécaniquement, les comptes publics et extérieurs se dégradent. Le régime politique – contesté et isolé par une décennie de guerre civile<sup>8</sup> – est tétanisé par le risque de subir un troisième rééchelonnement de la dette publique, assorti de conditionnalités plus sévères<sup>9</sup>. Dans ce contexte, Bouteflika mise sur une diplomatie active pour sortir le régime politique de l'isolement. Au début des années 2000, l'Algérie engage un rapprochement remarqué avec les États-Unis et accepte de participer activement à la lutte contre le terrorisme international. Parallèlement, le pays relance le dialogue économique et politique avec l'Union européenne (UE), qui aboutit en 2002 à la signature d'un accord d'association prévoyant la mise en place d'un libre-échange bilatéral. Par ailleurs, la reprise des négociations d'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) confirme les nouvelles orientations économiques. À défaut de donner des gages d'ouverture politique, le régime semble concéder une ouverture économique pour desserrer la contrainte externe.

Entre 2000 et 2006, une politique d'inspiration libérale est mise en œuvre. Des amendements au Code des investissements (exonérations et exemptions fiscales, assouplissement du contrôle des changes) sont adoptés pour promouvoir l'investissement étranger. Le démantèlement des monopoles publics est progressivement étendu à tous les secteurs d'activité, même ceux considérés jusqu'alors comme des attributs essentiels de la puissance publique : services urbains (distribution de l'eau, fourniture d'électricité, télécommunications), services bancaires, et secteurs des mines et des hydrocarbures.

La réforme du Code des hydrocarbures, en 2005, devait constituer la pierre angulaire d'une politique d'ouverture économique que certains

8. Rappelons qu'Abdelaziz Bouteflika a été élu au premier tour de l'élection présidentielle de 1999 après le retrait simultané de tous les autres candidats. Le nouveau président comptait sur ses partenaires internationaux pour compenser ce déficit démocratique, mais aussi pour asseoir son autorité au sein du régime politique.

9. En 1994, la renégociation de la dette aux clubs de Paris et de Londres avait traumatisé les autorités algériennes en raison des conséquences sociales d'un plan d'ajustement structurel (1994-1998) qui prévoyait des mesures de stabilisation macrofinancière (libéralisation du commerce extérieur, dévaluation et convertibilité du dinar, libération des prix, discipline budgétaire). Le pouvoir public y a vu autant de mesures d'ingérence affectant sa souveraineté.

percevaient comme résultant d'un compromis, voire d'une injonction extérieure, pour accélérer la valorisation des ressources énergétiques<sup>10</sup>. Cette réforme prévoyait de mettre l'entreprise publique Sonatrach en concurrence avec les opérateurs étrangers qui, désormais, pouvaient bénéficier au minimum de 70 % des hydrocarbures découverts.

Dans une conjoncture pétrolière favorable, cette politique d'ouverture économique était couplée à une politique de prudence financière. Les excédents financiers étaient affectés au remboursement par anticipation de la quasi-totalité de la dette publique extérieure (tout recours à l'endettement externe étant suspendu en 2005), à la constitution d'une épargne budgétaire avec la création du Fonds de régulation des recettes (FRR)<sup>11</sup>, et à l'accumulation volontariste de réserves de change (pour l'essentiel placées en bons du Trésor américains et en obligations européennes). Cette politique préventive, élevée en dogme de gestion macroéconomique, visait à amortir tout choc externe ; en même temps, elle créait les conditions d'une plus grande autonomie de l'État vis-à-vis des institutions internationales pour la conduite de la politique économique<sup>12</sup>.

Dès les années 2006-2009, cette politique d'ouverture économique est infléchie. Cette période est marquée par la dégradation de l'état de santé du président et, paradoxalement, par une crispation des rapports de force au sein du régime, notamment autour du contrôle public des ressources énergétiques. Le Code des hydrocarbures est de nouveau amendé en 2006, pour réhabiliter la Sonatrach dans un contrat de partage de la production plus favorable et mettre fin à la concession sur la base de laquelle le bénéficiaire (étranger) pouvait disposer des ressources découvertes, en contrepartie d'une redevance. Les revenus de la ressource pétrogazière, et leur redistribution, constituent toujours la principale source de pouvoir.

Les importations de biens – en dépit de mesures protectionnistes appliquées aux biens les plus sensibles (produits alimentaires, médicaments) – ont presque doublé entre 2006 et 2009, passant de 21 à 39 milliards

10. Ce même projet de loi a dû être retiré en 2002, faute d'un compromis au sein du pouvoir. Ce n'est sans doute pas un hasard si une communication sur cette réforme a été prononcée par Bouteflika le 24 février 2005, faisant écho à la décision de l'ancien président Boumediène de nationaliser les hydrocarbures. O. Benderra, « Pétrole et Pouvoir en Algérie. Les avatars de la gestion de la rente », *Confluences Méditerranée*, n° 53, printemps 2005, p. 51-58.

11. Créé en 2000, le FRR est alimenté par le surplus de la fiscalité pétrolière (différentiel entre le prix du pétrole sur le marché et le prix de référence, fixé à 19 dollars en 2000 et à 37 dollars à partir de 2008), et sert à constituer une épargne budgétaire.

12. Sa position externe de créancier net est d'ailleurs utilisée en 2012 pour souscrire, pour un montant de 5 milliards de dollars, à l'émission d'obligations par le Fonds monétaire international (FMI), et ainsi signifier une certaine émancipation.



de dollars<sup>13</sup> (contre seulement 9 milliards de dollars en 2000). Parallèlement, les transferts de devises à l'étranger, liés au rapatriement des bénéficiaires et royalties des sociétés étrangères, sont estimés à plus de 50 milliards de dollars entre 2001 et 2008, et à près de 9 milliards de dollars en 2009, soit près de quatre fois les flux annuels d'investissement étrangers. Les autorités, particulièrement agacées par certains opérateurs qui privilégient le rapatriement de dividendes au détriment du réinvestissement, interprètent ces évolutions comme un constat d'échec de la politique d'ouverture économique, qui aurait encouragé une sortie massive de capitaux à travers une fuite à l'importation et des investissements en portefeuille (au détriment des investissements productifs).

Il aurait mieux fallu y voir l'expression des vulnérabilités structurelles du modèle de croissance. La désindustrialisation a considérablement contracté les capacités nationales de production. Le secteur industriel ne représente plus que 5 % du PIB aujourd'hui (contre près de 10 % en 2000), et le tissu économique est constitué à 99 % d'entreprises de moins de 5 salariés<sup>14</sup>. Les marchés publics pour la réalisation de grands projets d'infrastructure ont très largement été remportés par des entreprises étrangères. Les investissements publics ont donc, directement ou indirectement, stimulé l'importation de biens d'équipement et de services techniques, et le transfert de devises. Par ailleurs, la dérégulation du commerce extérieur a structuré et « privatisé » certaines filières d'importation – en partie informelles –, qui se sont progressivement substituées aux filières de production nationales.

### Les vulnérabilités structurelles du modèle de croissance

La loi de Finances complémentaire (adoptée en 2010) parachève l'abandon de la politique d'ouverture économique et incarne la résurgence des pratiques héritées de l'économie administrée. Pour contenir les déséquilibres, trois mesures de contrôle et d'encadrement ont été introduites : d'abord sur les opérations de commerce extérieur (obligation d'une domiciliation bancaire préalable à la réalisation de toute opération d'importation, limitation des modes de paiement à travers la suspension du transfert libre et de la remise documentaire au profit du seul crédit documentaire, recours à des prestataires pour le contrôle des produits importés) ; puis sur les capitaux étrangers (droit de préemption sur la cession des participations des actionnaires étrangers, obligation d'ouvrir le capital des sociétés

13. Auxquels il faut ajouter 11 milliards de dollars de services. Source: Banque d'Algérie, <www.bank-of-algeria.dz>.

14. Source: ONS.

importatrices à 30 % minimum et des projets d'investissement étranger à 51 % minimum aux capitaux nationaux, obligation de soumettre tous les dossiers d'investissements étrangers au Conseil national d'investissement<sup>15</sup>, obligation de réinvestir les bénéfices pour les sociétés jouissant de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices); enfin sur les transactions bancaires (suspension du crédit à la consommation).

Ces mesures d'encadrement des opérations commerciales et bancaires, si elles visent à assainir et à moraliser les pratiques d'importation et à encourager le capital productif interne, sont insuffisantes pour inverser les tendances commerciales et monétaires du fait de la faible élasticité-prix des importations, de la rigidité des capacités de production intérieures, du poids des groupes de pression et de la difficulté de maintenir de nouvelles barrières tarifaires et non tarifaires contraires aux engagements internationaux.

À partir de 2010, en dépit des critiques sur les entraves discriminatoires au commerce et à l'investissement, un discours sur la souveraineté économique se développe<sup>16</sup>. Un tel discours peut paraître légitime, et peu surprenant, dans un pays où l'État continue d'être le premier employeur et investisseur du pays. Mais loin d'être l'expression d'une démarche stratégique cohérente et pragmatique, il révèle fondamentalement l'échec de la transition économique.

### **Une transition économique avortée**

La transition économique a été engagée à la fin des années 1980 et partiellement poursuivie sous la contrainte de la politique d'ajustement structurel dans les années 1990. Les réformes s'attachent alors à introduire des mécanismes de marché dans une économie sclérosée par deux décennies de gestion administrée. Ces réformes ont systématiquement buté sur des résistances administratives et politiques.

La réforme d'autonomisation des entreprises publiques les a un temps libérées des tutelles ministérielles. Ces entreprises publiques avaient été regroupées, en 1995, dans des holdings publics qui disposaient pleinement

15. Les prérogatives du Conseil national de l'investissement (CNI), organe interministériel placé sous l'autorité du Premier ministre, ont été élargies pour apprécier la compatibilité de tous les investissements étrangers (bénéficiant ou pas d'avantages) avec l'intérêt de l'économie nationale. Cet intérêt n'est appréhendé que sur une base financière, puisque les investissements étrangers directs sont tenus de présenter une balance en devises excédentaire au profit de l'Algérie pendant toute la durée du projet. De plus, le Conseil se réunissant rarement, les investissements sont d'autant plus freinés.

16. M. Mezouaghi, F. Talahite (dir.), «Souveraineté économique et réformes en Algérie», *Confluences Méditerranée*, n° 71, automne 2009, p. 9-194.

de leur capital social. Mais de nouvelles opérations de restructuration (1999, 2003, 2007) ont conduit à leur dissolution, pour les remplacer par des sociétés de gestion de participations (SGP), dénuées de droit de propriété sur les entreprises, et soumises à une tutelle publique aggravée<sup>17</sup> les rendant plus perméables aux injonctions politico-administratives. Les principes d'autonomie de gestion des entreprises et d'obligation de résultat ont été abandonnés, et les entreprises publiques se sont vu plutôt assigner des objectifs politiques ou sociaux en contrepartie des financements publics. Dans les années 2000, près de 38 milliards de dollars ont été alloués par l'État dans le cadre de programmes d'assainissement financier (effacement de dettes, subventions et recapitalisation).

Cette restauration du contrôle de l'État sur le secteur productif public s'est d'une certaine manière étendue au secteur privé. Conformément aux mesures introduites en 2010, l'État a exercé à plusieurs reprises son droit de préemption, parfois dans des conditions échappant à toute rationalité économique<sup>18</sup>. De même, de nombreuses entreprises subissent de lourdes pressions, souvent sous la forme de pénalités fiscales, lorsqu'elles n'ont pas respecté la réglementation des changes – pour le moins versatile – ou informé préalablement l'État lors d'une cession de capital. La réversibilité du Code des investissements et l'arbitraire de la décision publique creusent le déficit de confiance et affectent la crédibilité des réformes économiques. Dès lors, les entreprises étrangères préfèrent le plus souvent investir dans les pays voisins, où les avantages sont plus stables et cohérents.

Cet effet de balancier est également observé dans le cas de la réforme bancaire. Celle-ci devait aboutir à l'autonomie effective des banques publiques et à la libéralisation de l'activité bancaire, pour améliorer le financement de l'économie. Au début des années 2000, la privatisation de deux banques publiques (la BDL et le CPA) est envisagée, des banques privées aux capitaux algériens sont agréées (Khalifa Bank et Union Bank), et une dizaine de banques étrangères ouvrent des filiales. Cependant, les projets de privatisation sont d'abord reportés (en raison du taux élevé de créances douteuses, estimé à près de 15 %, du coût élevé de recapitalisation, et d'une faible disposition à la transparence bancaire), puis abandonnés. Les banques privées à capitaux algériens ont depuis

17. Le ministère de l'Industrie, le Conseil des ministres et le Conseil des participations de l'État.

18. Par exemple, en 2014, le Fonds national d'investissement (sous tutelle de l'État) acquiert 51 % du capital du premier opérateur de téléphonie mobile contrôlé par l'opérateur russe VimpelCom (alors que l'État est lui-même seul actionnaire de l'opérateur historique Algérie Télécom, second opérateur en parts de marché).

disparu<sup>19</sup> et l'activité des banques étrangères a été fortement encadrée pour resserrer le contrôle des mouvements de capitaux. L'interdiction faite aux administrations et au secteur public de déposer leurs ressources auprès de banques privées a constitué une forte entrave à leur développement. Les banques publiques continuent de représenter près de 90 % des dépôts et 88 % des crédits<sup>20</sup>.

## Les banques privées à capitaux algériens ont disparu

En fait, l'avènement d'un marché financier a été vidé de son contenu institutionnel, pour maintenir le contrôle des circuits de financement par la puissance publique. La Banque d'Algérie devait encadrer la mise en place progressive de guichets de change afin de favoriser une convergence des taux de change, avant que le projet ne soit abrogé en 2003 avec la refonte de la loi sur la monnaie et le crédit, qui réduisait drastiquement les pouvoirs de la Banque centrale au profit de l'exécutif. Ce resserrement du système de flottement dirigé voulait rétablir un contrôle public sur les fluctuations du dinar. De même, la Bourse d'Alger, créée en 1997 et longtemps réduite à deux entreprises (Hôtel El Aurassi et Saidal), a enregistré seulement deux nouvelles cotations (Alliance Assurances en 2010 et NCA Rouiba en 2013). Le financement de l'économie reste donc très largement assuré par les banques publiques et le budget de l'État. Ce financement administré, couplé à une bureaucratie conservatrice, a compromis l'émergence du secteur productif privé.

L'encadrement administratif et coercitif n'a pas permis une régulation efficace des marchés. La revue des dépenses publiques réalisée par la Banque mondiale en 2007 avait alerté sur le manque d'efficacité de l'investissement public, limitant l'effet attendu d'accélération de la croissance. Parmi les faiblesses relevées, le rapport mettait l'accent sur les carences de supervision et d'exécution des projets, les retards de livraison, la qualité inégale des projets d'infrastructures et les surcoûts très élevés. Ce même rapport montrait que l'Algérie dépensait deux à trois fois plus que les pays voisins pour des infrastructures similaires, pointant les dérives de la corruption<sup>21</sup>.

La gestion administrée de l'économie s'est en effet accompagnée d'une amplification de la corruption à grande échelle : en témoigne la fréquence des scandales financiers. Si le phénomène de la corruption n'est pas

19. Cette disparition des banques privées algériennes a été marquée par des affaires de corruption financière à grande échelle.

20. Source : Banque d'Algérie.

21. Rapport de la Banque mondiale, *Revue des dépenses publiques*, août 2007.

récent, il est difficile à évaluer<sup>22</sup>. L'accès discrétionnaire ou privilégié aux biens publics, au crédit et aux devises dans les marchés administrés est une source importante d'enrichissement illégal<sup>23</sup>. Soumis à l'arbitraire de l'administration, qui tend à s'imposer aux institutions judiciaires, de nombreux acteurs économiques préfèrent opérer au sein de réseaux clientélistes structurés et puissants<sup>24</sup>. Les importations frauduleuses (importations de denrées périmées, domiciliations fictives auprès de banques...) et la surfacturation (due à une mauvaise négociation des contrats, à des surcoûts ou encore à la corruption) se sont généralisées.

### Hyperdépendance aux hydrocarbures et risque systémique

Au moment où l'Algérie doit faire face à une nouvelle crise pétrolière, l'hyperdépendance de son économie aux hydrocarbures fait craindre un risque systémique<sup>25</sup>. Si les crises de 1998 et 2009 ont été absorbées à la faveur d'une reprise rapide des cours pétroliers, les amortisseurs mis en place (désendettement, épargne budgétaire et accumulation de réserves de change) pourraient s'épuiser rapidement<sup>26</sup>. Le contexte actuel est bien plus défavorable, pour au moins quatre raisons.

En premier lieu, la dernière crise pétrolière n'est pas de même nature que les précédentes. La baisse brutale des cours – de près de 50 % au cours du second semestre 2014 – s'explique moins par le ralentissement de la demande mondiale que par une mutation du marché énergétique mondial (essor des énergies renouvelables et des hydrocarbures non conventionnels)<sup>27</sup>. Le consensus des experts s'établit à un cours durablement compris entre 60 et 75 dollars.

À la chute des cours s'ajoutent de plus la stagnation de la production et des exportations pétrolières (de 1,371 à 1,202 milliard de barils produits

22. Selon les services des douanes, les montants transférés illégalement – ayant pour origine la surfacturation, les fausses déclarations et les infractions à la législation des changes –, en forte hausse, ont atteint près de 400 millions de dollars en 2014. Ce montant ne fait état que des transactions illicites constatées. L'International Global Financial Integrity évalue les fuites de capitaux à 16 milliards de dollars entre 2003 et 2012.

23. Le maintien d'un écart entre le taux parallèle du change et le taux officiel (qui subit une décote de près de 50 %) a encouragé la surfacturation des importations (qui permet d'augmenter le droit au change officiel).

24. F. Talahite, «La rente et l'État rentier recouvrent-ils toute la réalité de l'Algérie d'aujourd'hui ?», *Revue Tiers Monde*, n° 210, 2012, p. 143-160.

25. *L'urgence d'un nouveau modèle économique*, Nabni, 2013, <[www.nabni.org](http://www.nabni.org)>.

26. Rapport du FMI, *Article IV*, 2014 ; rapport du FMI, *Perspectives économiques régionales*, mai 2015.

27. R. Arezki, O. Blanchard, *Seven Questions About the Recent Oil Price Slump*, Fonds monétaire international, 22 décembre 2014, disponible sur : <<http://blog-imfdirect.imf.org/2014/12/22/seven-questions-about-the-recent-oil-price-slump/>> ; «Chute des prix du pétrole», Banque mondiale, *Bulletin trimestriel d'information économique de la région MENA*, janvier 2015.

entre 2007 et 2013), et la baisse sensible des exportations gazières (de 50 à 44 milliards de mètres cubes entre 2010 et 2014)<sup>28</sup>. Cette baisse résulte d'une déplétion des réserves (due à une exploitation intensive dans la dernière décennie), d'un recul des investissements d'exploration et d'une explosion de la consommation intérieure, qui devrait passer à 50 milliards de mètres cubes en 2017-2020. À court terme, les marges sont étroites; à moyen et long termes, incertaines. En 2014, le ministre de l'Énergie a annoncé un programme d'investissements de la Sonatrach (90 milliards de dollars entre 2015 et 2019) afin d'augmenter la production de 20 %. Cet objectif reste néanmoins hypothétique, en raison du coût élevé et des longs délais de mise en exploitation des nouveaux gisements. Par ailleurs, l'exploitation des hydrocarbures non conventionnels (dont l'Algérie disposerait des quatrièmes réserves mondiales techniquement récupérables selon l'Agence internationale de l'énergie) pourrait être freinée par la contrainte technologique, la dégradation de l'attractivité de l'Algérie sur le marché de l'énergie<sup>29</sup> et la forte contestation locale du fait d'un risque écologique élevé.

En troisième lieu, les amortisseurs financiers tendent à s'épuiser rapidement. Le FRR, après avoir atteint son plus haut niveau en 2012 (près de 65 milliards de dollars), décroît de 1,5 % en 2013 et de près de 20 % en 2014<sup>30</sup>. Si les cours pétroliers restent stables au cours actuel, le FRR pourrait être totalement asséché en moins de deux ans. De même, les réserves de change, après avoir atteint leur plus haut niveau à 194 milliards de dollars (soit près de 34 mois d'importations) en 2013, se sont contractées à 178 milliards en 2014<sup>31</sup>. Au cours du seul mois de janvier 2015, elles auraient diminué de 11,6 milliards de dollars, soit la plus forte baisse mensuelle depuis plus de 30 ans. Selon le Fonds monétaire international (FMI), à ce rythme, les avoirs en devises pourraient être épuisés en 15 mois.

Enfin, les subventions généralisées et les transferts sociaux massifs de cette dernière décennie ont produit un effet de cliquet en raison du caractère peu compressible de certaines dépenses sociales. L'État a d'abord procédé à une redistribution pour corriger les inégalités de revenus et revaloriser le pouvoir d'achat de la population<sup>32</sup>. À partir de 2010, dans

28. Source: Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP).

29. Suite à un appel d'offres en septembre 2014, l'Agence nationale pour la valorisation des ressources en hydrocarbures n'a attribué que quatre périmètres de recherche et d'exploitation sur 32 périmètres soumis.

30. Source: ministère des Finances algérien.

31. Source: Banque d'Algérie.

32. Notamment à travers un triplement du salaire minimum, la valorisation de 66 % des traitements et de 55 % des pensions entre 2000 et 2013. Source: Union générale des travailleurs algérien (UGTA).

un contexte de révoltes dans le monde arabe, les autorités ont cédé à une politique de distribution de la rente pour élargir le consensus sur la stabilité politique. Les subventions généralisées et sans ciblage des produits alimentaires et énergétiques<sup>33</sup>, et les dépenses sociales sans contrepartie productive, auraient atteint près de 60 milliards de dollars en 2014, soit près de 29 % du PIB (et 100 % des revenus d'exportation)<sup>34</sup>.

\*\*\*

*Où va l'Algérie ?* est le titre d'un ouvrage de Mohamed Boudiaf publié en 1964, repris par Ahmed Mahiou et Jean-Robert Henry en 2001 (Karthala). La question est de nouveau dans tous les esprits. Dans le cas d'une stabilisation du marché pétrolier au cours actuel, la détérioration des termes de l'échange affecterait les comptes publics, puis par rétroaction une demande interne fortement dépendante des dépenses publiques. La détérioration de la position extérieure conduirait les autorités à geler les investissements publics et à dévaluer la monnaie nationale pour gonfler les recettes publiques et contenir le déficit budgétaire. Une inflation en partie importée pèserait sur le pouvoir d'achat des consommateurs et les anticipations d'investissements. Une spirale inflationniste pourrait s'enclencher à la suite d'une revalorisation des salaires sous pression sociale. Les taux d'intérêt pourraient être relevés pour contenir ces tensions, mais en faveur des rentes spéculatives, au détriment des investissements. Le déficit budgétaire continuerait de se creuser. L'État ne serait plus en mesure d'absorber le surplus de l'offre sur le marché du travail et de maintenir les subventions sur les biens de première nécessité. Les tensions sociales s'exacerberaient et mettraient en péril la stabilité politique. Ce scénario, *a priori* théorique et extrême, n'est pas totalement improbable...



### Mots clés

Algérie  
Économie  
Hydrocarbures  
Investissements directs étrangers

33. Les subventions énergétiques avant impôt représenteraient 27 % des revenus publics (FMI). Le ministère de l'Agriculture et du Développement rural consacre près de 87 % de son budget aux subventions du blé et du lait.

34. Source : ministère des Finances algérien.