

LA CONCEPTION ÉVOLUTIVE DU RÔLE ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT

Habib BEN BAYER

Maître de Conférences, Université d'Oran

INTRODUCTION

Un débat passionnant et enrichissant sur le développement économique, continue d'intéresser nombre d'intervenants sur les relatives vertus de la liberté commerciale comme opposées aux interventions étatiques. Ceux qui prônent l'interventionnisme ont démontré ce qu'ils considèrent comme de sérieux exemples de distorsions de marché. Les protagonistes de la liberté commerciale, d'un autre côté, compilent des listes d'actions irréfléchies et la réalisation des mesures politiques inefficaces par les gouvernements des différents pays.

Nous débiterons avec les idées qui ont prévalu parmi les économistes du développement. Avec l'avènement des néoclassiques, nous nous focaliserons sur le " couronnement " de ses réalisations. Ceci nous amène à définir la nouvelle approche du rôle de l'Etat, pour aborder ensuite quelques implications pour la politique de développement, en particulier, la libéralisation commerciale dont les politiques des institutions financières s'inspirent. Nous reprendrons les principaux sujets relatifs au rythme, les séquences et la crédibilité des réformes économiques pour nous référer à l'imposition majeure des réformes à l'économie algérienne.

1. LA PERCEPTION DU RÔLE DE L'ETAT DANS LA THÉORIE ÉCONOMIQUE

1.1. Le point de vue des théoriciens du développement.

Les entreprises publiques, qui sont des unités de production de propriété étatique en relation avec le marché ont été entraînées dans un processus de marché avec la prise de décision individuelle, fournissant des stimulants pour la connaissance et l'innovation. Pour rechercher à stimuler des lignes particulières de comportements économiques, on a eu recours au niveau sectoriel, aux interventions publiques ou à celui de l'entreprise publique. La nature de l'interventionnisme étatique a été influencée par le développement des pays actuellement avancés où des formes institutionnelles et des compositions sectorielles ont émergé. L'Etat a fonctionné différemment dans deux catégories de rôles. Dans les pays retardataires (followers), l'Etat se substitue en soi au marché et aux " forces d'industrialisation ". Une économie retardataire mène à une intervention publique très élargie, par contre le rôle de l'Etat dans le développement " autonome " se limite à créer un environnement convenable pour le capital privé (Rodrik 1995).

A travers les années 60, l'économie de développement s'est prononcée largement en faveur de l'interventionnisme étatique. L'avènement de la théorie keynésienne a implicitement mis en doute la capacité du marché de réaliser des résultats optimaux. Le recours aux préceptes keynésiens sur la prospérité économique locale était élargi aux supports des stratégies d'industrialisation nationale dans les Pvds. Les développements keynésiens d'une analyse de la structure macro-économique ont fourni une base théorique sous-jacente pour un rôle majeur d'une croissance gouvernementale orientée. La distinction développée auparavant entre le changement structurel économique et une meilleure croissance est réintroduite (Murphy et al 1989).

Parmi les aspects dominants de ce nouveau développement, l'investissement gouvernemental direct était préconçu pour réaliser un développement industriel à un rythme rapide et dans un domaine de production très large. L'omission de l'Etat comme acteur explicite consti-

tue une imperfection fondamentale. Cet apport s'appuie sur l'Etat comme un agent de changement et suppose qu'il possède l'autonomie requise et les instruments administratifs pour réaliser sa tâche.

La possibilité pour l'Etat d'entreprendre des initiatives sectorielles et sa capacité fiscale pour des interventions directes est admise. Diverses argumentations sont fournies à ce sujet. Même dans les pays où les relatifs succès sont cités comme support pour l'abstinence de l'Etat, l'Etat continue à avoir d'importants rôles dans le processus de développement. Ce dernier persiste dans des voies qui pourraient être considérées comme " non orthodoxe " par les développements de l'économie classique (Newberry 1992).

1.2. Les aspects dominants de l'échec gouvernemental.

Même si les réalisations ont été impressionnantes il s'est avéré par la suite que la structure politique gouvernementale a été peu efficace. En effet, les caractéristiques prépondérantes du comportement entrepreneurial schumpétérien, lesquelles peuvent être considérées comme une exigence nécessaire pour le développement et la croissance, ne sont pas " légion " dans une propriété étatique. En plus, trop souvent, de telles entreprises gouvernementales sont des monopoles qui ne sont confrontées ni à une concurrence interne, ni à l'expérience des produits importés qui pourrait exercer quelques pressions à répondre au changement. De telles entreprises industrielles peuvent se succéder initialement comme un résultat d'investissements et des pressions politiques. Elles poursuivent des stratégies pour satisfaire les objectifs politiques des politiciens qui les contrôlent.

Cette situation est accentuée dans l'éventualité où l'entreprise possède un marché captif et se trouve protégée, contre les éventuelles pertes qu'elle n'arrive pas à réduire par des subventions gouvernementales. La combinaison de tels monopoles et la propriété étatique avec un contrôle de prix pour maintenir les prix délibérément bas au-dessous du coût de production, a entraîné des pertes financières, le manque de fonds pour l'investissement ainsi que le besoin continu pour les subventions. Ces problèmes auraient été atténués ou moins

significatifs, dans le cas où éventuellement l'Etat se réserverait les domaines considérés comme des monopoles naturels. Ces derniers sont liés à une longue tradition de droit de propriété gouvernementale ou de contrôle du fait de leur caractère monopolistique et des exigences de capitaux très élevés, pour lesquels le changement technologique n'a pas été un élément majeur.

En général, ce sont des domaines économiques que l'Etat s'est approprié pour des raisons d'utilité plutôt que toute autre relation en rapport avec le taux approprié du rendement sur l'investissement. Ils se présentent souvent accumulant des pertes, hautement subventionnés, incapables de ramener les niveaux de demande aux prix dirigés et de se développer, créant des "goulots d'étranglement".

Plusieurs facteurs ont contribué à la résurgence de l'économie de marché, la restriction étatique et à un questionnement sérieux sur la structure analytique initiale et politique de l'économie de développement. On peut citer un certain nombre de travaux sur la politique industrielle et le commerce dans le développement, particulièrement le travail de Little (1987) sur la tarification économique dans l'évaluation des projets ; la redécouverte des travaux sur le commerce et la croissance ; les progrès réalisés par les pays asiatiques qui prônent l'ouverture dans le processus de développement, l'orientation vers le marché et la dérégulation entamés dans les pays développés (aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne), l'effondrement de la planification rigide dans les pays de l'Est etc.

1.3. La reconsidération du rôle de l'Etat chez les néoclassiques

Les développements précédents soulèvent chez les néoclassiques deux problèmes majeurs. Le premier est relatif à la faiblesse des développements sur la manière dont le gouvernement était intervenu pour maintenir réellement les choses, ainsi que l'absence des spécificités du comportement et des aspects institutionnels. Le second est relatif à l'existence de riches diagnostics fournis afin d'expliquer la faible croissance des pays retardataires. Les instruments de la planification tels que l'analyse coûts-bénéfices sociaux, les modèles de programmation, ont

montré leurs limites à dépendre la croissance industrielle. L'échec du rôle de développement qui a été assigné à l'Etat devient rapidement apparent. Le doute autour de la compétence du marché a ensuite été renforcé par un autre aspect relatif à la nature de l'Etat et sa capacité d'intervenir. Certains auteurs sont allés jusqu'à l'assimiler à l'échec gouvernemental (Srinivasan 1985).

Des auteurs comme Scott, Scitovsky et Little (1970) ont repris certains instruments de la théorie comme le taux effectif de protection et les coûts de ressources locaux pour montrer l'inefficience de la stratégie industrielle. D'autres ont aussi présenté à cet effet la faible performance lorsque les régimes connaissent des distorsions (Stiglitz 1989). Cette critique néoclassique trouve des éléments de support dans les succès des pays orientés vers l'exportation perçus comme des Etats non interventionnistes. Leur performance a été le sous-bassement d'apports nouveaux, qui clament que les gains dynamiques ne peuvent découler que d'une liberté commerciale.

Certains écrits plus clairs se sont développés à propos des distorsions de marché, par rapport à ceux disponibles dans la littérature et qui ont influencé tout un courant (e.g Nurse, Scitovsky etc.). Ils les ont repris pour en discuter les principaux sujets (Stern 1986). L'économie politique néoclassique, ces dernières années, s'est explicitement aussi érigée contre les récents développements économistes qui croient implicitement à l'efficacité gouvernementale (Noczik 1974). Cette appréciation très vive s'est développée à partir de l'expérience et la théorie et des problèmes.

La liste des problèmes du marché dans cette perspective est basée sur l'étude minutieuse des hypothèses de deux théorèmes standards qui décrivent, le premier les circonstances sous lesquelles un équilibre concurrentiel est efficient-Pareto (les marchés sont supposés exister et concurrentiels et qu'il n'existe pas d'externalités), et le second décrit les circonstances sous lesquelles une allocation efficiente-Pareto donnée peut être réalisée comme un marché d'équilibre (on suppose en plus la convexité). Avec ce second théorème l'efficacité de la production et l'équité distributionnelle se révèlent compatibles. Ceux qui veulent

défendre la liberté commerciale, ou juger l'inutilité d'un interventionnisme explicite ou implicite se basent sur ces deux théorèmes.

1.4. L'application des instruments standards de l'optimisation individuelle à l'économie politique néoclassique

Pour affirmer que la distorsion étatique est pire que celle du marché, l'approche néo-classique a formalisé l'interaction entre l'Etat et l'économie. Cette application nouvelle des instruments standards de l'optimisation individuelle a été reprise dans trois domaines. Le premier relève de la structure de l'action collective, le second de l'école du choix public et enfin le dernier de l'histoire économique et du développement (Srinivasan op. cité).

Dans le premier domaine, le travail d'Olson (1982) tourne autour des coûts de négociations et le problème des intervenants isolés. Il explique que dans les organisations individuelles, les intérêts individuels ne sont pas nécessairement ceux représentatifs de l'intérêt collectif à moins qu'il existe un groupe restreint qui est en mesure d'imposer des stimulants sélectifs sur les membres du groupe. Les implications que cet auteur tire de cette analyse sont celles relatives aux " coalitions distributionnelles ".

Les sociétés caractérisées par de telles configurations qui dans le temps ont accumulé plus de coalitions, évoluent faiblement. Leurs membres ralentissent la capacité à introduire le changement technique et à s'adapter rapidement aux changements de conditions. Ils influent ainsi négativement sur le taux de croissance. L'allocation efficiente des ressources pourrait être entravée et par extension, l'absence de stimulants pour les motivations individuelles retarde la croissance globale de l'économie. Les coalitions distributionnelles se figent dans des classes et tout en opérant à tous les niveaux, elles vont amener une faible croissance et une redistribution malaisée du produit national.

La théorie de l'économie néoclassique justifie l'existence d'une perte " inerte " sociale, lorsqu'elle est seulement en rapport avec une distorsion introduite par une politique. Son assimilation à l'imposition d'un tarif d'importation, ne pouvant influencer les termes commerciaux,

équivalait aux valeurs des ressources épargnées par l'abolition du tarif tout en préservant aux consommateurs leurs niveaux de welfare qui prévalaient auparavant.

L'émergence de monopoles et d'autres distorsions imposent plus qu'une " perte inerte " sur l'économie. Les producteurs et les consommateurs vont avoir dans ce cas pour seule réponse aux changements de tarifs, à modifier leur production et le comportement de consommation. Seulement en fait, une personne ou un groupe qui est différemment affecté, favorablement ou défavorablement, par un gouvernement aura la possibilité d'adopter différents comportements. L'ensemble des alternatives nécessite l'emploi simultané des ressources. Mais le calcul de la perte " inerte " est confiné seulement à l'activité affectée, celle qui connaît des distorsions.

Dans le second domaine d'application, on remarque une interaction entre les travaux de Buchanan (1983) et de Krueger (1980). Buchanan considère que tant que l'action gouvernementale n'est pas entièrement restrictive, le processus du marché ne domine pas le comportement économique. Selon cet auteur, dans le cas où l'action gouvernementale irait au-delà des limites définies par une conception de " moins d'Etat », l'élimination de la rente se trouve bloquée. L'extension de ce travail au calcul de la perte inerte et celui de Krueger (op. Cité) sur la recherche de la rente ont été appliqués au domaine du commerce et du développement.

Krueger (op. cité) a mis l'accent sur les restrictions quantitatives placées sur les importations. Le développement introverti est supposé créer un environnement propice aux activités directement improductives (DUP). La concurrence pour accaparer la rente par les prétendants du fait des largesses gouvernementales, se dessinent en de très larges activités recherchant la rente non directement productive. Du moment que presque tous les pays ouvrent des espaces pour la rente, le risque est que cette recherche des faveurs gouvernementales pourrait dépasser l'activité normale du marché. Une rationnelle recherche de la rente par les individus peut mener à une extrême sous-optimalité pour l'économie toute entière.

La théorie arrive à une autre explication pour le relatif succès des stratégies de la promotion des exportations : la faible implication de l'Etat est sujette à moins de DUP. Si on venait à généraliser cette affirmation, on peut concevoir que la liberté commerciale et une mobilité des facteurs réduisent la recherche de la rente en diminuant les intérêts et en rendant les regroupements moins enclins à les maintenir. Les pressions de la concurrence internationale sont supposées mitiger le sort peu enviable de la recherche de la rente observée dans les pays pratiquant une industrialisation de substitution pure.

Enfin, en ce qui concerne le troisième et dernier domaine, l'approche néoclassique s'est servie du travail de North (1991) sur l'histoire économique et l'évolution de l'Etat. Trois niveaux de développement sont apparents à son niveau. Il a replacé les développements des institutions dans l'histoire de la croissance économique des pays développés. Il s'est ensuite occupé des relations existantes entre l'efficience des institutions et la croissance économique pour enfin employer un modèle néo-classique dont les hypothèses au sujet des institutions efficaces étaient au cœur de la théorie des changements institutionnels. Son travail est aussi basé sur l'importance de la structure des droits de propriété, qui selon le principe d'efficacité sont à l'origine de la croissance, la stagnation ou le déclin de l'économie.

Il affirme que la spécification des droits de propriété est la variable explicative clé pour la performance économique, sujette aux contraintes technologiques. En se référant au théorème bien connu de Coase (1937), l'auteur endogénéise le changement institutionnel et une théorie de l'Etat pour justifier la persistance des droits de propriété inefficients. Cette approche est différente des deux précédents développements, de la même manière qu'elle diffère en attribuant un important rôle à l'idéologie (la culture).

Dans son schéma, l'idéologie (la culture) combat le problème des intervenants individuels du moment qu'il est considéré comme la cause de l'inefficience des institutions. Elle agit comme une " légitimité " à travers laquelle les individus acceptent leur environnement et parviennent à acquérir un point de vue uniforme, unique de sorte que la prise

de décision soit simplifiée. La probabilité de changement de la perspective idéologique survient quand l'expérience et une certaine logique ne sert pas l'individu. La consistance d'une idéologie dominante et sa doctrine avec le comportement individuel favorisant un développement économique rapide génèrent un tel développement.

La question qui demeure cependant, consiste à se demander si le modèle d'économie politique néo-classique, à cet effet est toutefois plus approprié que celui qu'il cherche à discréditer.

2.- LES ÉLÉMENTS D'UNE CRITIQUE

La nouvelle littérature révèle un nombre d'insuffisances dont l'essentiel est tiré de deux types d'approches (Shapiro et Taylor 1990). Dans un premier cas celui de l'économie de l'intervention publique. Nous avons noté précédemment, qu'une meilleure performance macro-économique pourrait être le résultat de la liaison de deux idées (l'amélioration de l'efficacité économique par l'élimination des distorsions et une efficacité améliorée). La référence à la notion du " maintien des prix réels " pour améliorer la performance d'offre microéconomique peut se révéler une condition obligatoire mais jamais suffisante (Shapiro et Taylor op.cité).

Plus illustratif, les isomorphismes néoclassiques entre l'absence de distorsions, l'efficacité et la croissance qui sont historiques, ne reprennent pas l'expérience des économies développées. Durant la poussée d'industrialisation dans la majorité des pays actuellement industrialisés, les interventions publiques étaient de mise et actuellement la scène internationale présente des aspects totalement différents pour les Pvds. Ces interventions ne peuvent être estimées par des changements de politiques versatiles et opportunes. Il est peu probable que la liberté commerciale profite à l'ensemble des intervenants. Une argumentation est fournie à cet effet autour des exigences institutionnelles pour la croissance tirée par les exportations. Les succès d'un tel schéma sont subordonnés aux conditions structurelles qui ne peuvent être considérées comme garanties.

D'un autre côté les expériences de certains pays ont montré que la substitution d'importation n'a pas mené qu'à des résultats peu flatteurs. L'Inde par exemple le pays de l'import-substitution par excellence est parvenu à éviter la crise d'endettement des années 1980 grâce à sa tradition au respect d'une politique monétariste et fiscale conservatrices. L'environnement international complique aussi la tâche de la théorie politique néoclassique, l'activité rentière locale n'est pas la seule distorsion de la liberté commerciale qui survient. Tout un ensemble d'acteurs actifs, de pratiques dans les échanges, contredisent l'hypothèse de base de la liberté commerciale.

L'économie politique néoclassique, en attaquant l'Etat, le remplace par un marché idéalisé dont on ne peut se suffire de la légère procédure. En effet, il existe divers contre exemples qui le montrent (le comportement des corporations transnationales, la création selon la littérature de régulation de Chicago par le marché lui-même, de ses propres entités de recherche de rentes et de redistribution de revenus). Il existe toutefois une curieuse asymétrie dans les modèles DUP. Le domaine politique est décrit comme un lieu où interagissent les lobbys et les cartels, tandis que l'économie est présentée comme étant plus ou moins sujette à la concurrence.

La seconde catégorie d'insuffisance relève de la théorie positive de l'Etat que les néoclassique proposent. L'argumentation néo-classique tout en éludant une discussion explicite de l'Etat, présuppose un Etat passif pluraliste qui agit au-dessus des groupes d'intérêts avec un accès égal à ses largesses. Seulement les caractéristiques des faveurs qu'ils distribuent ne sont souvent pas entièrement spécifiées. A côté de la nature des faveurs de l'Etat, les groupes bénéficiaires pourraient avoir des implications économiques et politiques. Les développements néoclassiques posent une combinaison contre factuelle particulière d'une société organisée non-politiquement avec un idéal d'Etat libéral, complètement neutre à l'égard de la répartition. Ils ignorent les conflits potentiels entre le suffrage universel et le capitalisme tout comme l'importance des institutions libérales démocratiques pour la stabilité sociale.

Une attention particulière est dévolue à un autre domaine dans la mesure où la liaison entre autoritarisme et développement est vite établie. Il a été noté à cet effet, que dans le cadre d'un changement de politique en recourant soit à une ouverture économique, soit à la finance internationale, des régimes autoritaires (les régimes militaires d'Amérique Latine) y ont beaucoup contribué. Seulement, les régimes autoritaires imposent de " faux commandements " sur le système social, les dictateurs peuvent adopter des politiques qui augmentent indirectement les profits, mais l'investissement peut demeurer stagnant à cause du rapport de la perrénité du programme gouvernemental (Pastor et al 1995).

A la suite de cet exposé, on peut dire que la restriction du rôle de l'Etat ne peut être mise en parallèle au seul fait que celui-ci a mené à une inefficience ou à une faible croissance. Ce qui importe, ce n'est pas tant l'étendue de l'intervention étatique, mais c'est sa qualité. En effet, il est utile de connaître la manière dont l'Etat est intervenu et si la voie entreprise est optimale ou meilleure étant donné certains objectifs ayant un rapport avec notamment l'efficience et l'équité.

Des recommandations sont avancées pour affirmer que les Pvds et récemment les pays anciennement planifiés doivent se fier aux mécanismes de marché pour élaborer des stratégies de changement. Ces recommandations sont concernées par des considérations auxquelles la réforme doit obligatoirement se référer. A cet effet, une importante convergence de point de vue a exploité un certain nombre de sujets liés à la manière d'entamer cette réforme.

3-LES ASPECTS DYNAMIQUES DE LA RÉFORME

3.1-Les circonstances d'introduction des réformes

Les événements de ces dernières décennies ont amené des apports nouveaux pour mettre en évidence le besoin de comprendre l'économie politique de la décision politique. Un changement fondamental nouveau s'installe eu égard au large mouvement qui s'est opéré en faveur des nouvelles politiques commerciales. L'accent porté à la libéralisation

commerciale et d'autres composantes structurelles sont redevables beaucoup plus de l'important poids des expériences (comme Taïwan) et la recherche (Krueger, Bhagwati etc...).

Une des éventuelles conséquences de la crise qui est survenue dans les années 1980 fût la vague de réformes économiques orientées vers le marché. Ces réformes cherchent à attirer l'attention sur le changement de l'équilibre sectoriel en une stratégie de développement et en élargissant le domaine du secteur privé. Ce mouvement réformateur ne s'est pas limité aux pays africains, Sud-américains et ceux de l'Europe de l'Est. Même l'Inde, l'archétype géant d'une économie import-substitution fermée, s'est " embarquée " dans un processus de libéralisation depuis 1991. De nombreux pays ont aussi bénéficié des emprunts de la Banque Mondiale durant les années 1980 avec un objectif vital de réformer leurs régimes commerciaux.

Tous les cas significatifs de réformes dans les années 1980 ont été pris dans un contexte de crise d'endettement et de sévères déséquilibres macro-économiques. Les estimations reprises par Corbo et Fischer (1995) révèlent la magnitude des chocs externes subis par les pays qui ont reçu des prêts d'ajustement avant 1986 qui dans leur majorité étaient confrontés bien avant, et que ces chocs ont persisté à travers le reste de la décennie. Le deuxième type de déséquilibres de la balance de paiement survient, comme un résultat de la poursuite d'une politique inappropriée, qui nécessairement conduit à une crise sans préalable de chocs externes.

Rodrik (op. cité) a soulevé l'éventuel lien de causalité entre la crise et la réforme, de sorte à considérer l'aspect dominant dans la littérature de l'économie politique que la crise est l'instigateur de la réforme. Une crise est justement un cas extrême d'une distorsion politique, mais il existe des cas où la réforme était entreprise malgré l'absence de crise (Rodrik 1996). En plus il existe aussi des comportements différenciés pour initier des mesures afin de remédier à une situation de crise. Certains pays comme le Brésil ont attendu que la crise soit perçue comme sérieuse ou profonde pour initier un " package " fiscal alors que

d'autres comme la Corée du Sud sont prêts pour changer le cours à la moindre insinuation à la crise.

L'engagement dans des processus de réformes peut en lui-même générer une opposition considérable. Cette réticence au changement n'est que la parfaite illustration de l'effet distributionnel de la réforme même si l'économie dans son ensemble peut disposer des gains de *welfare*. Pour traiter de cet aspect, des développements empruntés à l'économie politique sont nécessaires. En effet, la question se pose alors de savoir dans quelles mesures et avec quels moyens les différents groupes vont soutenir les réformes ?

Alesina et Drazen (1991) affirment que quoiqu'il existe un engagement sur le besoin pour un ajustement fiscal, un conflit pourrait émerger sur la manière de distribuer la charge des taxes très élevées ou la réduction des dépenses parmi les différents groupes socioéconomiques. Dans leur modèle, les stabilisations sont retardées du fait qu'un conflit survient sur la détermination du groupe socioéconomique qui est susceptible de supporter une part très importante de la charge d'ajustement.

Dans un modèle avec deux groupes, la stabilisation prend place seulement quand un groupe concède de supporter la plus grande part de la charge en ayant conscience de l'augmentation de la charge totale de la stabilisation du fait de son ajournement. Ceci découle de l'incertitude de la charge supportée par chaque groupe par rapport à l'autre avant la stabilisation et l'incertitude au sujet de la date à laquelle l'autre groupe pourrait tirer profit tout en acceptant de supporter une charge très importante dans la stabilisation plutôt que de continuer dans une situation de pré-stabilisation.

Il découle de leurs résultats que plus la différence de la charge à supporter par les perdants et les gagnants est très importante plus la date d'entreprendre la stabilisation est repoussée. Dans une " guerre d'usure", le coût d'attente force un groupe à concéder.

3.2.-Les sujets de “ rythme ” et du “ séquentialisme ”

La prise en compte des aspects dynamiques de la libéralisation , en particulier ceux concernés par le rythme et le séquentialisme des réformes structurelles sont aussi importants. Le choix est essentiellement entre d'une part l'approche de la “ thérapie de choc ” dans laquelle toutes les réformes sont réalisées plus ou moins simultanément et d'autre part une stratégie “ gradualiste ” plus prudente. Lorsque ces considérations (le rythme et le séquentialisme) sont inappropriées, elles peuvent soulever des doutes autour du soutien à la réforme.

Dans le passé, en particulier dans les pays Latino-américains, des complications supplémentaires sont survenues quand les mesures de libéralisation ont été entreprises simultanément avec des programmes de stabilisation relativement durs visant à réduire le niveau de l'inflation et résoudre les crises sérieuses des balances de paiement. Le résultat a été que les coûts du processus de stabilisation ont été confondus avec ceux du processus de libéralisation qui a induit une résistance considérable contre ces réformes économiques.

Ces pays étaient obligés d'agir de la sorte car l'ensemble extensif de la réforme avait nécessité une accumulation plus importante de support politique. La réforme a été continuellement accompagnée par un réaligement politique. Aucun secteur de la société ne voulait être le premier à renoncer à la répartition de ses privilèges spéciaux, les réformateurs ont jugé utile d'arrêter, ou de couper à travers le “ nœud gordien ”, les rentes gouvernementales créées. Les partisans de cet aspect se basent sur la complémentarité de l'ensemble constituant la réforme (Fischer 1993).

Martinelli et Tomasi (1997) ont justifié pourquoi beaucoup d'entre eux ont échoué à compléter les réformes graduelles dans les années 1980. Ces tentatives étaient en quelque sorte étonnantes en dehors de l'analyse économique étant donné leurs coûts économiques et administratifs élevés en relation avec les processus de réformes graduels. Du moment qu'aucun secteur de la société ne veut être le premier à renoncer à partager ses privilèges spéciaux, il n'y avait pas d'autres perspec-

tives aux Etats réformateurs que de couper le “ nœud gordien ” des rentes créées par le gouvernement.

En réalité, il apparaît clairement que les ressources productives ne peuvent être changées instantanément et sans aucun coût entre les différents secteurs de l'économie. Les divers marchés concernés souvent s'ajustent avec un rythme différent de leur équilibre à long terme en réponse aux diverses réformes structurelles. Le rythme de la réforme est aussi énormément influencé par les contraintes politiques à cause du caractère distributionnel de la réforme et des limites du contenu toléré du changement.

Le problème de séquentialisme survient quand la réforme est envisagée pour une multitude de politiques dans une variété de marchés. Les politiques et les marchés ne sont pas libéralisés simultanément. Ceux-ci posent d'abord le choix entre initier une libéralisation commerciale en premier ou si un programme de stabilisation macro-économique constitue avant tout, un préalable pour la réussite pour que d'autres sujets de séquentialisme suivent (Bhattacharya 1997). Ces sujets de rythme, de séquentialisme des réformes structurelles sont d'une pertinence cruciale pour les Pvd's de même pour les économies anciennement planifiées qui se sont “ embarquées ” dans une libéralisation économique. Ils relèvent particulièrement d'un contexte d'approche gradualiste. Ce type de considérations a mené plusieurs travaux qui se sont occupés de ce sujet, à recommander une approche gradualiste aux réformes structurelles (Wolf 1986 ; Falvey et Kim 1992 ; Dewatripont et Roland 1992).

De manière globale dans les deux cas de figure, on cherche à travers la réforme économique, une stabilisation macro-économique et un changement vers une économie orientée vers le marché. Cependant, les tâches qu'affrontent l'ensemble des pays sont d'une ampleur différente (Svejnar 1991). Les sujets de débats autour du rythme optimal des réformes structurelles ne peuvent être dissociés du contexte particulier de chaque pays. Cet ensemble de considérations montre la difficulté d'une prescription de règles effectives au sujet du rythme optimal de la réforme structurelle.

4 - L'IMPOSITION DES RÉFORMES MAJEURES EN ALGÉRIE.

4.1.-Le dessein politique des réformes.

Les “ épisodes ” de libéralisation plus graduelle marquent l'expérience algérienne. L'ensemble des secteurs est concerné par la réforme. Il existe une “ allégeance ” à l'idéologie de liberté commerciale qui ôte toute appréhension de retournement. L'intensité de la crise à laquelle l'Algérie fait face (d'importants déficits budgétaires, forte inflation etc), a été un signal d'un engagement des autorités à la réforme qui diffère totalement de celle entreprise par les précédents gouvernements où il s'agissait seulement de recomposer le tissu industriel suivant un principe de spécialisation des activités au plan vertical. La persévérance dans une dynamique d'ouverture et de libéralisation a ajouté une crédibilité aux “ package ” de la réforme.

La consolidation de la réforme a requis aussi, une révision institutionnelle dans les récents niveaux de la réforme avec un transfert massif de droits de propriété. Les investisseurs privés locaux et étrangers sont rassurés quant à l'éventuelle perte de la valeur de leurs investissements due à des changements arbitraires de politique. Les institutions administrant le régime précédent ont été remaniées parce qu'elles sont souvent redondantes dans le nouveau et tout comme la hiérarchie bureaucratique qui s'est développée dans l'ancien ordre.

L'Algérie a introduit de nouvelles institutions et régulations pour rompre avec les pratiques distorsionnaires. Ces dernières comptent fournir une assistance technique et financière basée sur de nouvelles considérations (transparence, équité etc...) dans l'application des règles commerciales et l'élimination des privilèges dont des groupes spécifiques tirent profits.

Malgré l'existence d'une forte opposition, l'initiation des réformes s'est poursuivie pour être réalisée à une grande échelle qui dépasse même les attentes des plus sceptiques. Des explications logiques sont avancées à ce sujet. L'opposition aux réformes s'est considérablement effritée ces dernières années. A cela s'ajoute l'entrée de nouvelles forces sur la scène politique ainsi que les intérêts des parties qui ont le pouvoir

politique et concernés par les changements sont portés vers davantage de réformes pour ne plus s'opposer et constituer une barrière au développement économique (Acemoglu et Robinson 2000).

L'introduction des " packages " des réformes compte sur l'interférence de principaux paramètres (les élites étatiques, les structures et acteurs externes et les groupes et classes sociaux locaux). Leur appréciation remplace le lien possible entre les divers facteurs explicatifs, l'importance des facteurs individuels et les implications dans le débat général sur l'Etat dans les pays en développement et l'initiation étatique des réformes (Pedersen 2000).

Le rôle des bureaucrates, des hommes politiques, les managers des entreprises publiques et les fonctionnaires restera important et va durer dans le nouveau système (Ramamurti 1999). Il en est de même pour les nouveaux " arrivés " aux affaires que le résultat de la politique d'ouverture et de l'interaction technologique grandissante avec les compagnies étrangères. Leur adhésion au programme est acquise. Il n'en demeure pas moins, qu'ils entendent tirer le maximum de gains soit de leurs privilèges et leurs capacités à influencer les politiques gouvernementales soit de leur bonne organisation à faire entendre leurs " voix ". Leur importance dont l'objectif primaire est d'exister, de rester légitime (malgré les dérapages) et maître du processus, va conditionner la vitesse et la séquence des réformes (Benbayer et Chaudhury 2001).

La fermeté dans la poursuite du processus de réformes n'est que le reflet d'émissions de signaux forts d'une ferme résolution à la discipline aux groupes de pression, en laissant la possibilité d'apporter des corrections au processus de la prise de décision. La coalition gouvernementale entend défendre le programme de réforme, les associations de la société civile y sont acquises. Dans un souci de prudence, le gouvernement préfère procéder par phases successives, le rythme et la séquence sont des aspects importants de la stratégie de réforme adoptée. Ceci est justifié en partie par l'histoire et la dimension prépondérante du secteur public, de la mentalité de la société civile, (liée à l'histoire : lutte pour l'indépendance, peur de l'exploitation étrangère, etc.) et surtout

par la faible maîtrise des mécanismes et des institutions de l'économie de marché.

4.2-Les principaux attributs de la réforme.

Dans une rupture majeure avec les politiques autocentrées et fortement interventionnistes, les autorités ont initié toute une panoplie de réformes économiques et structurelles (Benachenhou 1998). Elles ont procédé d'abord au changement des règles du jeu en procédant à un relâchement des contraintes légales à la participation étrangère. Même le secteur des hydrocarbures est concerné par la participation étrangère dans l'exploitation énergétique. En effet, l'Algérie compte s'assurer d'une bonne crédibilité en assurant une clarté des droits de propriété. Il en est fini des monopoles qui constituaient le sous-bassement de sa politique économique.

Dans le même temps, les autorités ont ensuite introduit une nouvelle politique de tarification des produits, comme c'est le cas pour la consommation énergétique locale, pour amener les prix de l'ensemble des produits énergétiques dans la ligne avec leurs coûts économiques. Il en a résulté l'élimination d'une subvention globale sur les produits énergétiques et l'émergence d'une taxe implicite supportée par l'étendue des engagements des intervenants. A côté de l'amélioration de l'efficacité allocative, cette nouvelle approche a encouragé la réalisation davantage d'investissements.

Avec la libéralisation économique initiée en 1989, un plan de désengagement de l'Etat a été adopté (IMF 1998). La dimension de la protection sociale étant incluse dans un système de prix, les prix et la production étaient déterminés administrativement. Les prix étaient maintenus à un niveau faible à travers un taux de change surévalué et des subventions de production, tandis que l'emploi était tenu artificiellement élevé à travers la rétention d'une main d'oeuvre excessive.

La libéralisation graduelle de l'économie et la restructuration des prix relatifs envers les niveaux mondiaux a nécessité un remaniement de cette dimension de sorte à protéger les groupes vulnérables des coûts de l'ajustement. Les subventions ont été restructurées pour refléter un

changement d'une subvention implicite. Il en a découlé le remplacement d'une importante rangée de subventions par des compensations pécuniaires de sorte à afficher une équité sociale, qui peut être conductible à une meilleure gouvernance. Récemment tout un support empirique indirect dans un nombre de travaux ont trouvé un rapport positif entre l'égalité et la croissance économique (Alésina and Rodrik 1994s; Person and Tabellini 1990). L'adoption de très importants programmes d'équité de sorte qu'une majorité de la population puisse bénéficier des avantages du développement fournit un support gouvernemental surtout que l'Etat est impliqué dans de fortes modalités de réformes.

La conception d'une gestion monétaire et financière ferme a poussé les décideurs à infléchir la politique sociale. En 1990, les subventions budgétaires ont couvert un nombre important d'articles répertoriés en deux catégories. Une première, composée d'articles de consommation, les subventions étaient payées en dehors d'un compte extrabudgétaire du trésor.

Le fonds de compensation atténue la différence entre les coûts de production et leurs prix contrôlés. Une seconde, sans prendre le taux de change surévalué, telle que la consommation d'énergie, les matériaux de construction etc, représentait 4% du PIB. Ce système de subvention généralisée était inefficent étant donné, qu'il existe d'importantes pertes de transferts de revenus. L'introduction de nouvelles mesures par les décideurs pour redresser la détérioration de la situation financière du fonds de compensation a conduit à l'extension des produits dans les articles non subventionnés, à la réduction des subventions pour d'autres et l'augmentation des prix de produits ménagers conformément à leurs coûts économiques.

Les augmentations dans les prix des articles de consommation subventionnés ont mené à une réduction dans les subventions budgétaires sur la consommation de 2,5% à 1,9% du PIB entre 1991 et 1993. Les subventions sur les articles de consommation ont considérablement décliné ces dernières années face à la stabilité du taux d'inflation (il a oscillé cette dernière décennie autour des 8%). Les décideurs ont l'in-

tention d'éliminer progressivement l'ensemble des subventions généralisées.

Les subventions totales qui prennent en compte les subventions implicites associées avec un taux de change surévalué, ont décliné de 6,1% du PIB en 1991 à 5,2% ces dernières années. Du fait de la dévaluation et des augmentations importantes additionnelles dans les coûts des produits d'importation depuis 1994, cette réduction de subventions a engendré d'importantes augmentations (15,4%). Ce système de subvention a continué d'engendrer des distorsions et d'importants coûts malgré la restriction de sa portée pour susciter une réduction supplémentaire dans les subventions.

Le système de transfert introduit en 1992 a fourni des allocations pécuniaires au profit de quatre types de bénéficiaires (les détenteurs de revenus faibles et leurs descendances, les pensionnés et les personnes sans revenu), en prélude aux augmentations des prix qui allaient survenir. Ce système qui a représenté 02% du PIB, a couvert 60% de la population. Le principal reproche résidait dans son incapacité à cibler les personnes concernées à cause de l'inadéquation des moyens de tests. Ces tentatives se sont avérées infécondes du fait qu'un nombre important d'activités du secteur informel et des transferts entre les ménages n'était pas saisi. En effet, 25% de la population étaient considérées "sans revenu" et bénéficiaient ainsi des transferts pécuniaires.

Les décideurs ont introduit en avril 1994 un programme de réformes avec des modifications substantielles à cette dimension "de la protection sociale". Un nouveau schéma était désigné avec l'introduction de deux éléments: le premier a vu le lancement de programme de travaux publics qui vise à substituer progressivement les subventions généralisées et le paiement de l'allocation aux personnes sans revenu qui n'étaient pas réellement ciblées. Le niveau très élevé des avantages sous le nouveau système est rendu possible grâce à un meilleur discernement des personnes concernées.

Des moyens financiers importants, 17 milliards de dollars, ont été injectés à titre de concours externes entre 1992 et 1995. Les aides mul-

tilatérales financières assistent le filet social pour les éventuels perdants de la réforme. Celui-ci fût introduit en juillet 1994 et se préoccupe des obligations de " dégraissage " de sorte que celles-ci ne constituent plus un obstacle à la restructuration des entreprises en " détresse financier ". Son élaboration a été conçue de sorte à compenser les salariés des années de service tout en encourageant le comportement de recherche d'emploi ; tout comme la création de petites entreprises.

Les décideurs ont considéré aussi des mécanismes alternatifs, tel que l'augmentation des compensations aux personnes sans revenus, pour protéger les faibles de l'effet de réduction dans les subventions ; cependant les programmes d'utilité publique, les actions locales (micro-entreprises, coopératives etc) apparaissent plus appropriés étant donné le problème pressant du chômage des jeunes. Ils ont connu un réel succès, si l'on se limite à l'engouement et au nombre croissant des personnes reconverties.

Cette volonté manifeste de " remettre " de l'ordre dans la gestion interne, s'est accompagnée aussi d'une décision politique gouvernementale de modifier les droits de propriété d'une bonne partie des entreprises publiques. En effet, la volonté affichée par les déclarations des décideurs politiques traduit l'existence d'une irréversibilité du processus et la capacité gouvernementale de le mener à terme.

Cette ferme résolution à changer le droit de propriété consiste à créer un nouvel environnement et de nouveaux marchés dans lesquels les firmes vont opérer. L'Algérie ambitionne de privatiser une large part des grandes entreprises pour constituer un challenge et ainsi réduire les facteurs politiques sur les stimulants économiques, le comportement et la performance. Les entreprises qui ont été jusqu'à présent privatisées ont surtout concerné les petites entreprises dans la mesure où elles ne posaient pas de problème d'achats internes ni des sujets régulateurs compliqués du fait qu'elles avaient un faible pouvoir sur les marchés. Cette procédure implique que de telles initiatives affectent seulement de manière marginale les indicateurs " macro-économiques " d'un pays comme l'investissement global, le déficit budgétaire ou la balance des paiements. Seulement cette manière permet aux " constituants locaux

” une imprégnation aux privatisations, sur la manière d’organiser l’organe des agences de privatisation, l’attrait de l’investissement privé etc....

CONCLUSION

Contesté sur le plan théorique et fragilisé par ses mauvaises performances, l’interventionnisme étatique est remis en cause. Il est évident que les Pvds ont pris conscience des conséquences économiques et politiques négatives des interventions de création de rentes dans l’économie. Les désillusions avec les politiques passées assimilées à la décision politique imparfaite ainsi que les impositions d’alternatives des institutions ou donateurs, ont amené d’importants pays à entreprendre des démarches significatives pour libéraliser leurs régimes commerciaux.

Ces dernières années sont apparues d’importantes convergences de points de vue sur un nombre de sujets relatifs aux rythmes et aux séquences des réformes structurelles dans les Pvds ainsi que les économies post socialistes. Ce sujet n’est que l’expression d’une voie de détermination d’une politique, qui pourrait amener un changement économique à son nouvel équilibre de long terme dans une voie optimale.

La démarche initiée par l’Algérie pour ne pas rester en marge du vaste mouvement qui s’opère dans les Pvds et les économies anciennement planifiées, contraste avec l’échec patent des politiques auto-centrées. Elle a adopté des politiques de libéralisation commerciale et développé le potentiel d’entreprises orienté vers le marché. Les alternatives possibles qui ont été utilisées ont concerné les réformes d’entreprises, incluant la privatisation des entreprises publiques. L’abandon des subventions, l’unification des taux tarifaires etc..., ont aussi compté comme un ingrédient significatif dans une politique qui soutient la libéralisation commerciale. L’intérêt porté aux signaux du marché va l’amener à être plus flexible et s’ajuster rapidement aux changements de l’environnement international pour croître plus rapidement. L’Algérie a débuté les réformes dans une situation de crise car c’est un Etat redis-

tributif qui possède une faible résilience à la réforme. Sa proximité de l'Europe lui impose probablement d'étendre et de réformer en profondeur.

BIBLIOGRAPHIE.

Acemoglu; Robinson (2000). The political losers : a barrier to economic development, American economic review, may 2000.

Alesina A.; Drazen A., (1991), Why are stabilisations delayed ?, American Economic Review, Vol. 81.

Alesina A.; Rodrik D., (1994), Distributive politics and economic growth, The Quarterly Journal of Economics, n° 109 mai.

Benachenhou A., (1998), Bilan d'une réforme économique inachevée en méditerranée, Revue du C.R.E.A.D., n° 46/47.

Ben bayer H.; Chaudhury B., (2001), Décisions individuelles et collectives dans les économies de transition, communication présentée au colloque " interactions entre décisions collectives et décisions individuelles " de l'université de Troyes (France).

Bhattacharya R., (1997), The sequencing and credibility of structural reforms, World Development, Vol.25, n° 7.

Buchanan J.,(1983), Rent-seeking, nocompensated transfers, and laws of succession, Journal of law and economics, April.

Coase R., (1937), La nature de la firme, Economica, Vol. 4.

Corbo V.; Fischer S., (1995), Structural adjustment, stabilisation and policy reform : domestic and international finance, Handbook of Development Economics, Vol. 3.

Dewatripont M.; Roland G., (1992), The virtues of gradualism and legitimacy in the transition to a market economy, The Economic Journal, Vol. 102. Mars.

Falvey R.; Kim D. C., (1992), Timing and sequencing issues in trade liberalisation, The Economic Journal, 102.

Fisher S., (1993), Socialism economy reform : lessons of the first three years, *American Economic Review*, Vol.83, n° 2.

IMF, (1998), recent experience of liberalisation policy in Algeria, report.

Kruegger A. O., (1980), Trade policy as an input to development, *American Economic Review*, Vol.70.

Little I., (1987), Small manufacturing enterprise in developing countries, *The World Bank Economic Review*, n° 1.

Little I.; Scitovsky; Scott (1970), Industry and trade in some developing : Acomparative study, Oxford university Press.

Martinelli C.; Tommasi M, (1997), Sequencing or economics reforms in the presence of political constraints, *Economics and Politics*, Vol. 9, n° 2

Murphy K.; Shleifer A., (1989), Income distribution and growth, *The Quaterly Journal of Economics*, n° 104 aut.

Newberry M. D., (1992), The role of public enterprises in the national economy, *Asian Development Review*, Vol. 10, n° 2.

North D.C., (1991), Institutions, *Journal of Economics Perspectives*, Vol.5.

Nozick R., (1974), *Anarchy, state and utopia*, Blacwell Oxford.

Olson M., (1982), *The rise and decline of nations*, Press New haven.

Pastor M.; Ho Sung J., Private investment and democracation in the developing word, *Journal of economics issues*, Vol. 14 n° 1, mars 1995

Pedersen J, (2000), Explaining economic liberalization in India : State and societty perspectives, *World Development*, vol. 28, n° 2.

Person T.; Tabellini G., (1990), Is inequality harmful for the growth, *American Economic Review*, 84, (3).

Ramamurti R.,(1999), Why haven't developing countries privatized deeper and faster, *World Development*, Vol. 27, n° 1.

Rodrik D., (1995), Trade and industrial policy reform, *Handbook of Development Economics*, Vol. 3.

Rodrik D., (1996), Understanding economic policy reform, *Journal of Economic Litterature*, Vol. 34.

Shapiro H.; Taylor L., (1990), The state and industrial strategy, *World Development*, Vol. 18.

Srinivasan T. N., (1985), Neoclassic political economy, the state and economic development, *Asian Development Review*, Vol. 3, n° 2.

Stern, (1989), The economic of development, *The Economic Journal*, September.

Stiglitz J., (1989), Markets, markets failures and development, *American Economic Review*.

Svejnar J., (1991), Microeconomic issues in the transition to a market economy, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, n° 4.

Wolf M., (1986), Timing and sequencing of the trade liberalisation in developing countries, *Asian Development Review*, Vol. 2.