

BOOK REVIEWS – REVUE DES LIVRES

Abdellatif Benachenhou : *Planification et Développement en Algérie 1962 – 1980*. (sans bibliographie ni liste des sigles) *

Critique de Bernard Founou-Tchuigoua **

L'Algérie est l'ancienne colonie française d'Afrique sur laquelle il y a eu le plus de publications ces dernières vingt cinq ans. C'est que le pays a été riche en événements de portée historique : guerre de libération nationale de 1954 à 1962, lancement en 1963 de l'expérience d'autogestion agricole, forme d'organisation agricole à Direction étatique, mais avec la participation des représentants élus des salariés agricoles permanents, politique d'accumulation si ambitieuse à partir de 1967, qu'en 1978, 51 % du Produit Intérieur Brut étaient consacrés à l'investissement Intérieur Brut.

L'Etat est devenu à la fois le principal investisseur et le principal entrepreneur du Pays, et un système de planification a été mis en place. Les taux de croissance de la production sont restés cependant moyens et les changements dans la structure de la production se sont faits en faveur des biens producteurs de moyens de production, mais l'articulation entre l'industrie et l'agriculture ne s'est pas réalisée. C'est dans ce contexte que devrait se situer le débat sur la transition socialiste en Algérie. Le livre de Benachenhou aide à le faire. C'est pourquoi je le recommande même aux lecteurs non familiarisés avec l'économie algérienne.

Depuis 1977, débats et discussions se déroulent sur les facteurs fondamentaux qui sont à l'origine de ces dérèglements. A vrai dire s'il y a beaucoup d'études critiques, peu proposent des réformes, notamment aux autorités. C'est le mérite du livre de A. Benachenhou de faire une analyse critique et de proposer simultanément des réformes «réalistes».

La question fondamentale est celle-ci : les difficultés de l'économie algérienne ont-elles pour source principale l'insuffisance de la maîtrise technique du processus de l'accumulation ou bien reposent-elles sur des «erreurs» de stratégie et notamment sur la manière d'insérer la rente hydrocarburière dans le processus de l'accumulation primitive ? A notre avis, A. Benachenhou, accorde à la régulation économique (par le plan ou par le marché) le rôle principal. Nous prétendons que la deuxième approche est plus juste. Après l'exposé du contenu du livre de A. Benachenhou, nous allons donc avancer quelques réflexions. Dans l'exposé du texte, nous suivrons le plan de l'auteur, mais sans entrer dans les détails qui ne sont compréhensibles qu'aux personnes qui suivent de près l'actualité algérienne, sans cependant trop résumer, car il ne doit pas être très facile pour bien des lecteurs de se procurer le livre dans un délai raisonnable.

* *La maison d'édition n'est pas indiquée sur le livre, mais on peut sans doute se le procurer au Centre de Recherche d'Economie Appliquée (CREA), 20 Rue Chahid Khalef Mustapha, Ben Aknoun, Alger).*

** *Professeur à l'Institut Africain de Développement Economique et de Planification (IDEP) Dakar, Sénégal.*

Deux approches «pures» peuvent être distinguées : la première considère que dans l'ensemble la stratégie adoptée, qui implique le financement de l'accumulation par la rente hydrocarburière est correcte, mais que son application est faussée par l'insuffisance du système de régulation économique et social mis en place, en l'occurrence le système de planification. La deuxième approche considère qu'à l'intérieur d'une stratégie de développement impliquant le financement par la rente minière et hydrocarburière, la transition socialiste est bloquée. Nous considérons que globalement le livre de A. BENACHENHOU se situe dans le cadre de la première approche. Nous présentons après le résumé de *Planification et Développement en Algérie*, quelques éléments de réflexion en faveur de la deuxième approche.

En 1978, A. BENACHENHOU avait publié, «la formation du sous-développement en Algérie...» Il y faisait le bilan de la colonisation de 1830 à 1962 (1). Il résume en introduction du présent ouvrage ce bilan, à savoir que «le développement du capitalisme en sa forme coloniale s'est révélée incapable de résoudre les problèmes de chômage et du niveau de vie en Algérie, les forces coloniales enterrant les recommandations les plus utiles par la métropole vers la fin de la période coloniale». *Planification et Développement en Algérie 1962-1980*, entend analyser 18 ans après l'indépendance (13 ans après le début de la planification), les progrès réalisés dans la résolution des problèmes économiques et sociaux légués à l'Algérie par la colonisation (p. 1). Le livre comporte cinq chapitres dont les quatre premiers sont consacrés à l'analyse des résultats et problèmes économiques proprement dits et le dernier à l'analyse des résultats et problèmes dans le domaine social.

Le premier chapitre traite de la constitution d'un large secteur public, sans lequel une planification, même limitée aux investissements n'est pas possible. Il esquisse à ce propos une théorie du secteur public. Ainsi, après l'avoir défini, il propose de faire la distinction entre secteur public situé dans une économie à direction privée et secteur public situé dans une économie à *direction étatique*, qu'il ne faut pas confondre avec une économie à direction paysanne et ouvrière. Alors que dans une économie à direction privée, le secteur public est au service du secteur privé, dans une économie à direction étatique, le secteur privé devrait être subordonné aux exigences de l'accumulation et de la production globale, réalisée principalement par le secteur public. Deux conditions sont nécessaires au développement du secteur public à direction étatique, à savoir la crise de l'accumulation (condition économique) et la faiblesse politique de la bourgeoisie d'une part, des travailleurs ouvriers, paysans et chômeurs d'autre part (conditions socio-politiques) ; elles sont réunies dans bien des pays du tiers-monde. Par contre, deux autres conditions (financière et doctrinale) n'y sont pas en général toujours réunies. C'est pourquoi en Algérie, le secteur public ne se développera réellement qu'à partir de 1967 après «une période d'attente» de quatre ans après l'indépendance. «Mais à partir de 1966, l'apparition d'une doctrine économique cohérente et le développement des ressources financières de l'Etat faciliteront la mise en place d'un secteur public puissant dont le développement se poursuit jusqu'à nos jours» (p. 23). La doctrine exposée dans des

(1) Voir Revue dans *Africa Development Volume II No.3, 1977*.

textes importants comme « Perspectives de la Planification et Stratégie de Développement en Algérie » (1967) et la Charte Nationale (1976), a été largement inspirée par la théorie des industries industrialisantes élaborée sous la direction de G. DESTANNE de Bernis. Cette théorie met l'accent sur les conditions de la maximisation des taux de croissance par la mise à la disposition de l'économie d'ensembles nouveaux de machines qui accroissent la productivité du travail et entraînent la structuration de l'économie et, en même temps qu'une transformation du comportement au sein de l'ensemble considéré. L'auteur fait une appréciation critique de cette théorie et de la doctrine qu'elle a inspirée sur deux points fondamentaux. En premier lieu, la productivité du travail, n'est pas bien spécifiée. S'agit-il de la productivité de plein emploi ou de la productivité sans plein emploi ? En deuxième lieu, la doctrine compte sur l'industrie et non sur l'agriculture pour résoudre le chômage, ce qui est une erreur. En effet, c'est de l'agriculture que l'on peut créer des emplois de plus en plus nombreux et rémunérateurs et non de l'industrie. L'ambiguïté n'est pas levée par la Charte Nationale de 1976, alors qu'il devient clair que la restauration de la paysannerie dans l'économie et la société constitue probablement le fond du problème socio-politique et donc économique de la société algérienne (p. 38).

En plus d'un corps de doctrine, l'Algérie a disposé de ressources financières substantielles à partir de 1965, mais surtout à partir de 1971 du fait de la nationalisation des compagnies pétrolières étrangères. L'auteur ne précise pas les conditions socio-politiques propres à l'Algérie, qui ont permis la constitution d'un secteur public étatique dominant.

Le Deuxième chapitre intitulé l'expérience algérienne de la planification, fait le bilan critique de l'organisation du système de la planification en Algérie. S'inspirant de la conception de la planification forgée par Ch. BETTELHEIM, A. BENACHENHOU considère qu'il y a planification lorsque les rapports marchands jouent un rôle subordonné dans la régulation de l'économie dans son ensemble, alors que les rapports planifiés y jouent au contraire un rôle essentiel. Partant de ce point de vue, il distingue deux périodes, une période de progrès de la planification (1967–1974) et une période de recul de la planification qui a commencé en 1974. La première est marquée par le développement des méthodes et des instruments de la planification et d'aménagement du territoire et par des tentatives de démocratisation (Charte Socialiste des entreprises adoptée en 1971). Mais cette période comporte aussi des faiblesses (Charte non appliquée) absence d'un organigramme clair, insuffisance des plans d'entreprises et de la circulation des informations. A partir de 1974, c'est le dérèglement, perceptible très nettement du dépassement des investissements prévisionnels, qui aggrave la dépendance technologique, notamment dans le processus de l'investissement, comme le montrent les changements dans la structure des contrats des investissements (p. 81) : les parts respectives de la fourniture des équipements et des usines clefs évoluant respectivement de la manière suivante : 1970–1973 : 71 % et 17 % ; 1974–1977 : 16 % et 67 %. Cette transformation de la structure des contrats est accompagnée d'une élévation du coût de l'assistance technique. Autre caractéristique de la période de recul, *le secteur privé* s'est consolidé et développé et a réalisé des profits importants au

moment où les entreprises publiques connaissent des déficits chroniques, à l'exception bien sûr de celle du secteur de l'énergie. On sait qu'un débat très important se déroule en Algérie à ce propos. Pour BENACHENHOU, la soit-disant rentabilité du secteur privé ne résulte pas de son dynamisme intrinsèque, mais d'une articulation particulière du secteur privé sur le secteur étatique, articulation qui se traduit par un transfert de valeurs du secteur public vers le secteur privé, que celui-ci soit national ou étranger. Pour lui, la destruction entre secteur privé national et secteur privé étranger n'est pas essentiel, les contradictions entre eux étant secondaires. D'ailleurs le développement du secteur privé apparaît plutôt comme une conséquence du dérèglement, dû principalement, à l'augmentation brusque du volume des investissements, sans capacité technologique nationale de réalisation et de gestion.

Les chapitres trois (Planification et Organisation de l'Industrie et du Commerce) et *quatre* (Planification et Organisation de l'Agriculture Algérienne) sont consacrés à l'exposé des recommandations dont l'application devrait permettre une planification plus effective. Dans l'industrie et le commerce, la réorganisation des entreprises, condition essentielle du succès de la planification doit viser à accroître l'efficacité de l'outil de production, à renforcer la direction planifiée de l'économie et le contrôle de l'Etat sur le commerce extérieur et à mieux appliquer en l'approfondissant la charte de la Gestion Socialiste des Entreprises (GES) ; elle doit viser aussi à assurer un meilleur encadrement et contrôle du secteur privé. Pour réaliser ces objectifs il faut appliquer un certain nombre de principes dont le plus important est celui de la spécialisation dont découle d'autres principes de réorganisation. Dans le passé en effet, la non spécialisation des entreprises publiques et leur gigantisme ont nui à l'efficacité de la planification.

S'agissant de la planification et de l'organisation de l'agriculture, et de la vie dans les campagnes, A. BENACHENHOU invite à une identification non abstraite et surtout au classement des objectifs. La réorganisation de l'agriculture doit viser deux objectifs fondamentaux :

- 1— Assurer l'approvisionnement en produits alimentaires de base, en évitant de tomber dans le piège de l'autosuffisance en produits agricoles.
- 2— Créer des emplois suffisamment rémunérateurs et en nombre suffisant en milieu rural pour stabiliser le niveau de l'exode rural et diminuer le taux de croissance urbaine. La réalisation de ces objectifs est possible sans augmentation significative des moyens mécaniques, à condition que la coopération, « association libre de producteurs égaux en droit bien qu'inégalement dotés de moyens de production, qui mettent en place des moyens nouveaux et communs avec apport de chacun ou dotation par l'Etat qui, dans ce cas, ne doit pas influencer directement la conduite de l'institution coopérative » (P. 197), soit adoptée de préférence au capitalisme agraire privé ou aux fermes d'Etat. Alors, le *réservoir de productivité* disponible dans l'agriculture sera mis en mouvement.

Le chapitre cinq, (économie et politique dans le développement), fait le bilan social de l'expérience vécue, examine des mesures et instruments sociaux nécessaires pour corriger les distorsions passées (P.217). Ce chapitre est capital, pour l'auteur pour qui l'Algérie est en voie de transition vers le socialisme. Les points examinés sont l'emploi, le revenu et la consommation ; l'évolution des conditions d'habitat et de santé et enfin l'évolution du système éducatif et de l'analphabétisme.

La définition de l'emploi et du chômage semble poser beaucoup de problèmes en Algérie. Ainsi selon les sources, le taux de chômage varie de 18,6 % à 28,4 % pour l'année 1977 (P. 224). L'évolution du revenu réel par tête a été favorable aux catégories les plus nombreuses de la population (P. 232) par contre malgré la croissance du nombre de médecins et l'effort consenti pour la mise en place d'une infrastructure matérielle, la couverture sanitaire du pays laisse à désirer en raison de l'absence ou de l'insuffisance de solution à des problèmes de fonds (P. 239). De même, malgré des réformes, l'école algérienne continue à opérer une sélection relativement forte entre les différentes catégories sociales qui envoient leurs enfants et à refuser de façon socialement différenciée l'inscription en première année élémentaire». Ainsi pour les agriculteurs, 10,3 % de leurs garçons et 27,4 % de leurs filles n'ont jamais été à l'école et 72 % de leurs garçons et 90 % des filles scolarisés interrompent leurs études au niveau du primaire contre 29 % pour les enfants des cadres supérieurs dont tous les garçons sont scolarisés d'ailleurs (P. 224). Le taux d'analphabétisme baisse lentement (74 % en 1966 ; 58 % en 1977), et de façon discriminatoire (hommes : 63 % en 1966, 49 % en 1977 ; femmes : 86 % en 1966, 71 % en 1977).

L'auteur propose des mesures correctives à mettre en place au cours du plan quinquennal 1980-1984.

Dans la conclusion est le résumé des recommandations qui sont émises de manière un peu éparées dans le livre. Partant de l'hypothèse que l'Algérie est dans la phase de transition au socialisme, il fait des propositions axées autour du problème de la démocratisation de la vie économique et sociale, une répartition des revenus non biaisée par la spéculation et les comportements bureaucratiques. Au niveau économique il propose d'accorder une importance particulière à la planification des investissements, à la réduction des coûts de production, au financement de l'accumulation par des moyens internes à titre principal. Au niveau social, une politique de l'habitat plus dynamique et non laissée à l'initiative privée est indispensable. Il faut éviter l'écueil de la privatisation sous prétexte que les entreprises privées réalisent des surplus importants, alors que ceux-ci ne résultent pas des mérites propres du secteur privé.

Par rapport à d'autres livres parus sur l'expérience de développement engagée en Algérie en 1967, nous voulons insister sur trois mérites du livre de A. BENACHENOU :

- 1 - L'information, surtout statistique est abondante et très à jour.
- 2 - L'analyse du système de planification est très éclairante. La lutte entre secteur public et secteur privé ainsi que les blocages bureaucratiques, sont bien mis en lumière.
- 3 - Le souci de présenter aux autorités un rapport critique, mais suivi de recommandations.
- 4 - Dans le débat entre partisans de la privatisation et ceux du renforcement du rôle de l'Etat entrepreneur, et de la régulation par le loi du marché et du profit et ceux de la planification, il prend position pour les deuxièmes alternations qui sont complémentaires d'ailleurs.

Sur deux points cruciaux cependant, il ne prend pas clairement position, ce qui équivaut à une approbation. Savoir si l'accumulation durant la phase de transition socialiste (qu'il considère comme en cours ou du moins comme l'ayant été durant la période du progrès de la planification en Algérie) n'est pas compromise de manière générale, si, au lieu d'être financée par le surplus agricole elle est effectuée par la rente minière ou pétrolière. Savoir aussi, si cette transition est compatible avec l'institutionnalisation d'une religion d'Etat. Ce deuxième point n'ayant pas été abordé du tout, nous ne l'introduirons pas dans le débat. Nos réflexions se rapportent donc au contenu économique du processus d'accumulation.

Il nous semble que la lutte entre partisans de la domination du secteur public et du système de planification d'une part, et ceux de l'extension du secteur privé et du rôle du marché, d'autre part, s'inscrit dans le cadre d'une problématique acceptée, y compris par A. BENACHENHOU, à savoir que l'accumulation auto entretenue et autonome financée par la rente «hydrocarburière» est possible, l'évolution vers le socialisme dépendant du degré de participation ouvrière et paysanne au pouvoir.

Il y a évidemment deux problèmes distincts, celui de l'accumulation auto-entretenu et celui de la transition socialiste. La solution du deuxième suppose celui du premier qui est commun aux formations en transition vers des capitalismes ou des socialismes centraux. Nous soutenons que la transition n'est possible que si dès le départ, les liens entre l'agriculture et le reste de l'économie, et notamment avec l'industrie, sont très étroits, ce qui exclut le financement de l'accumulation par la rente minière ou pétrolière.

Nous nous contentons ici d'avancer des thèses pouvant nous servir de guide dans la réflexion sur des cas de «type algérien».

1. Toutes les expériences d'accumulation autonome connues à ce jour, ont reposé sur l'extraction d'un surplus de la campagne, à la fois pourvoyeuse de la force de travail active, de produits alimentaires de base et de moyens financiers nécessaires à l'accumulation.

2. Les premiers pays capitalistes et les pays socialistes de l'Europe ont dû effectuer ces surplus à la constitution d'un secteur industriel de base (sous secteur industriel moyens de production), sans importation technologique importante.

3. Les pays capitalistes centraux de la deuxième génération (Australie, Nouvelle Zélande, Canada) ont eu recours aux technologies et parfois aux monopoles étrangers, pour introduire des technologies nouvelles ou même anciennes par l'accumulation, mais alors le financement a été assuré par l'exportation de *produits agricoles alimentaires* de base (céréales notamment). Par contre aucun pays n'a encore connu un degré d'industrialisation significative (section I substantial), en échangeant des produits miniers ou pétroliers contre des biens d'équipement.*

* *Même les pays périphériques ayant un certain niveau industriel acceptable (Brésil, Inde) ont été principalement exportateurs de produits agricoles et non de produits miniers.*

Puis, comme le montrent des exemples du Nigéria, du Zaïre, de la Zambie, du Niger et de l'Algérie la rente minière d'exploitation apparaît comme «l'ennemi» de l'effort nécessaire de développement agricole.

5. Il semble que grâce au pouvoir réel que le système des communes populaires a accordé jusqu'ici aux ruraux en Chine, le processus d'industrialisation, quoiqu'ayant bénéficié d'un transport de temps de travail de la campagne vers la ville, n'ait pas entraîné une surexploitation de la campagne. Ce système ne doit pas être idéalisé. Mais il repose sur un principe à valeur générale, à savoir que pour éviter la surexploitation de la campagne, la coopération agricole ne suffit pas. Il faut un pouvoir économique, politique et pour quoi pas idéologique articulé par des instances régionales non soumises unilatéralement au pouvoir central.

Il y a une base théorique à l'ensemble des faits rappelés : que l'accumulation soit financée par le surplus agricole ou par la rente minière, il faut une classe ou une coalition de classes qui assume la direction de cette accumulation. La différence est que dans un cas, l'accumulation suppose nécessairement l'accroissement de la productivité du travail dans l'agro-alimentaire alors que dans l'autre, une accumulation sans croissance du produit agro-alimentaire est pensable, puisque les moyens d'importer les produits alimentaires sont dans le sous-sol. L'accumulation financée par la rente minière d'exportation permet d'éviter de mettre la campagne en mouvement, soit comme consommatrice, soit même comme productrice. L'accumulation est alors basée avant tout sur la mise en place de capacités de production, produisant pour la section des biens de production ou des biens de consommation urbaine. Les intérêts puissants qui se nouent autour de ce modèle d'accumulation caractérisée par l'importation massive des produits alimentaires de base peuvent s'organiser pour s'opposer à une alternative basée sur la priorité à l'articulation entre l'industrie et l'agriculture. Un modèle viable doit viser dès le départ à exporter non des produits spécifiques, mais des produits qui sont largement consommés par les masses sur le marché intérieur, de manière que le marché extérieur apparaisse avant tout comme un complément du marché interne. Cette règle s'applique aussi bien pour les produits bruts que pour les produits transformés. C'est ce qui explique du moins en partie qu'un développement auto-entretenu soit financé partiellement par l'exportation des céréales, alors que l'exportation des produits agricoles dits tropicaux ne peut pas assumer une telle fonction, du fait que dans les pays exportateurs ils ne sont pas des produits stratégiques au sens Straffien du terme.

Si cette distinction, à nos yeux essentielle, entre un modèle d'accumulation basé sur la priorité à l'articulation entre l'agriculture d'alimentation de base à l'industrie et le modèle par la rente minière ou pétrolière n'est pas faite, la lutte entre partisans d'un développement autonome auto-entretenu et populaire et ceux de l'extraversion et de l'inégalité croissante ne risque-t-elle pas dans bien des cas, d'être occultée par les débats sur les techniques de gestion et sur la place du secteur public dans l'économie ?

Rappelons pour terminer que ces remarques rapides n'ont d'autre ambition que d'inviter à la lecture du livre très dense de A. BENACHENHOU et de contribuer au lancement du débat sur l'Afrique de la décennie 1980.