Le changement, otage de la rente

Par Samir Bellal(*)

Dans les débats sur les réformes structurelles dont l'Algérie a besoin, la dimension politique du changement est fréquemment abordée. Cependant, l'analyse gagnerait à être davantage adossée à la présence de la rente pétrolière, le pays peinant à trouver un antidote à ce qui s'apparente à une véritable intoxication pétrolière.

La dimension politique du changement n'est pas sans lien avec le mode d'appropriation de la rente (c'est l'Etat qui en est le détenteur exclusif), mais aussi et surtout avec le caractère économique indéterminé de cette dernière ; et la réussite du changement doit en l'occurrence être fondamentalement entendue comme le dépassement du caractère rentier du régime d'accumulation.

A l'origine, il y a donc l'indétermination économique de la rente externe, détenue par l'Etat. Par indétermination économique de la rente, il faut entendre le fait que son mode d'utilisation échappe aux contraintes de valorisation qui régissent, dans une économie de marché, le profit et les salaires. La rente se reproduit pour ainsi dire «normalement», sans qu'il soit nécessaire de la réinjecter dans la production à travers la mise en œuvre d'un process de travail local.[1]

Cette indétermination a plusieurs conséquences. En particulier :

- elle rend l'intervention de l'Etat nécessaire, mais confère à celle-ci un aspect particulier ;
- elle crée par ailleurs un déséquilibre dans les relations entre l'Etat et la société, déséquilibre qui peut prendre plusieurs formes ;
- elle confère au symbolique et aux représentations (i.e. l'idéologique) un rôle disproportionné dans la dynamique institutionnelle.

1. Nécessité de l'Etat

Concernant le premier élément, il est clair que la nature ambivalente et indéterminée de la rente pétrolière fait que rien n'oblige l'Etat à un usage productif de celle-ci, à des fins d'accumulation, si ce n'est des facteurs extra-économiques aléatoires.

Si l'Etat est dépendant de la rente, il est autonome par rapport à la société. Forçant le trait, certains analystes évoquent une double extériorité de l'Etat : par rapport à la société et par rapport au processus d'accumulation. De ce fait, l'Etat se retrouve dans une situation où, même s'il est le détenteur exclusif de la rente et donc le seul à devoir lui trouver un usage approprié, il n'est soumis à aucune contrainte de nature économique l'obligeant par exemple à la transformer en capital productif.

En général, il est admis qu'entre la nature politique de l'Etat (et les institutions politiques qui en découlent) et la présence de ressources de type rentier, il existe un rapport dialectique :

D'un côté, l'abondance de ressources, en l'occurrence les revenus du pétrole, affecte considérablement les institutions politiques, et ce, de différentes manières.

A titre d'exemples, l'abondance de ressources aux mains de l'Etat crée des aubaines fiscales, réduisant du même coup la pression fiscale sur la population et incitant à entretenir des réseaux clientélistes ; donne lieu à un climat où l'opportunité de capture de rentes engendre une réaction de résistance au changement ; affecte, enfin, la structure sociale en créant ou en renforçant les inégalités sociales.

De l'autre, il est admis que la nature politique de l'Etat affecte en retour la gestion de ses revenus, en particulier ceux issus d'une rente minière.

L'expérience a montré que trop souvent les politiques économiques nationales visant le bien-être social à long terme entrent en conflit avec la logique politique qui peut viser le maintien ou le renforcement du pouvoir de certains individus, groupes d'intérêts ou coalitions.

En Algérie, il semble qu'il faille situer l'usage que l'Etat fait de la rente pétrolière dans une conception politique qui trouve sa source dans l'histoire récente du pays et dans l'idéologie politique qui a accompagné le mouvement de libération du pays. En d'autres termes, la mobilisation de la rente à des fins de développement économique et social semble dictée par les besoins de légitimation du régime politique d'un côté, et par les exigences de contrôle, d'encadrement et de mobilisation de la société en vue de sa mise au travail de l'autre côté.

C'est ainsi que des Etats s'engagent dans des actions politiquement rationnelles, mais économiquement inefficaces.

Un tel rapport dialectique est inhérent à tout régime rentier, quel que soit la nature physique du surproduit dont l'exportation fournit les revenus rentiers. Le schéma précédent ne permet donc pas de saisir les spécificités nationales, souvent marquées par le poids des héritages sociologiques et des circonstances de l'histoire.

En Algérie, il semble qu'il faille situer l'usage que l'Etat fait de la rente pétrolière dans une conception politique qui trouve sa source dans l'histoire récente du pays et dans l'idéologie politique qui a accompagné le mouvement de libération du pays. En d'autres termes, la mobilisation de la rente à des fins de développement économique et social semble dictée par les besoins de légitimation du régime politique d'un côté, et par les exigences de contrôle, d'encadrement et de mobilisation de la société en vue de sa mise au travail de l'autre côté. L'Etat en Algérie a choisi d'être l'acteur principal de l'accumulation, et dans ce choix, toute l'action économique semble politiquement guidée par les deux impératifs que sont la consolidation de la légitimité du pouvoir politique et la nécessité de contrôle et d'encadrement de la société. Ces deux éléments révèlent en fait que ce n'est pas tant le contenu des choix économiques opérés qui importe, mais bien le caractère compatible ou pas de ces derniers avec les critères politiques de la légitimité et du contrôle. Dans une de ses nombreuses contributions consacrées à l'analyse de la dimension politique de l'action économique de l'Etat en Algérie, Lahouari Addi résume la situation en affirmant que l'Etat algérien n'a, en fait, pas de doctrine économique, mais simplement un projet politique qu'il se propose de réaliser, entre autres, par des moyens économiques. Ceci explique sans doute pourquoi, dans les faits, on ne s'embarrassera pas de faire cohabiter les réformes les plus libérales aux mesures les plus contraignantes de contrôle étatique. Le cheminement des réformes offre d'ailleurs, de ce point de vue, le spectacle d'une suite de mesures dont le contenu et les buts sont on ne peut plus contradictoires.

2. Assujettissement de la société civile

L'analyse des pratiques de développement en Algérie montre que le politique domine et instrumentalise la rente. L'absence d'autonomie de l'économique par rapport au politique est une donnée essentielle en l'occurrence, car elle a pour conséquence d'entraver l'émergence d'une société civile, condition sine qua non de l'émergence des acteurs collectifs du changement vers une économie de production, acteurs sans lesquels il ne peut y avoir d'institutionnalisation et de codification des rapports sociaux (notamment ceux qui se rapportent aux formes de mise au travail, à la concurrence, à la monnaie, au budget, etc.) dans le sens d'une configuration proche du «libre accès».

Ceci dit, il convient de remarquer que la participation des acteurs collectifs à la codification des rapports sociaux ne signifie pas nécessairement l'adoption des configurations les plus efficaces ou les plus appropriées. Nombre de théoriciens insistent aujourd'hui sur le fait que, souvent, le changement institutionnel n'est pas guidé par le principe de l'efficacité[2].

L'assujettissement des acteurs de la société civile (patronat, syndicats, associations…) à l'Etat semble cependant avoir connu une évolution dans ses modalités concrètes. Au contrôle bureaucratique direct et autoritaire qui a prévalu dans le passé s'est progressivement substitué, à la faveur de la libéralisation économique et sociale «formelle», un contrôle qui intègre de plus en plus des éléments qui relèvent davantage des mécanismes de marché. Des exemples nombreux peuvent être cités pour illustrer cette évolution, mais celle-ci garde son aspect essentiellement «formel» en ce sens qu'elle relève davantage du discours que d'une réalité palpable. A défaut d'une autonomie réelle des acteurs de l'accumulation vis-à-vis du pouvoir politique, nous assistons à une prolifération de sigles désignant des acteurs ou organisations dont la crédibilité de l'action est sujette à de légitimes interrogations.

De plus, la représentativité, et donc la légitimité, des acteurs sociaux faisant partie de la «tripartie» est sujette à discussion. Il en est ainsi particulièrement de l'UGTA, la structure syndicale officielle, qui exerce encore un monopole absolu quand il s'agit de négocier formellement avec les pouvoirs publics, et qui, du fait de sa non-représentativité, connaît une désaffection significative au profit de nouveaux syndicats créés à la faveur de la reconnaissance légale de la liberté syndicale. Cette dernière bute cependant sur le refus obstiné des pouvoirs publics d'accepter de s'accommoder, dans les faits, c'est-à-dire dans la pratique, d'un pluralisme syndical. Le blocage de l'action syndicale a plusieurs conséquences qui sont autant d'effets pervers sur l'efficacité du changement institutionnel. Ainsi, on note, entre autres :

- une surprotection des travailleurs syndiqués du secteur public, au détriment des salariés non syndiqués, que l'on retrouve essentiellement dans le secteur privé ;
- le développement de stratégies de collusion, pour ne pas dire connivence, entre l'UGTA et les pouvoirs publics, dont le résultat manifeste est le maintien d'un rapport de force conjoncturel favorable au statu quo dans notamment le secteur public industriel, au détriment de la mise en œuvre de réformes économiques au moindre coût politique.

L'issue du jeu étant incertaine, la réforme et le changement demeurent toujours en quête de visibilité et de crédibilité ;

Il en est ainsi particulièrement de l'UGTA, la structure syndicale officielle, qui exerce encore un monopole absolu quand il s'agit de négocier formellement avec les pouvoirs publics, et qui, du fait de sa non-représentativité, connaît une désaffection significative au profit de nouveaux syndicats créés à la faveur de la reconnaissance légale de la liberté syndicale. Cette dernière bute cependant sur le refus obstiné des pouvoirs publics d'accepter de s'accommoder, dans les faits, c'est-à-dire dans la pratique, d'un pluralisme syndical. Le blocage de l'action syndicale a plusieurs conséquences qui sont autant d'effets pervers sur l'efficacité du changement institutionnel.

Le cas de la négociation sociale, pour ne prendre que cet exemple, est à cet égard illustratif de la manière dont est construit le «compromis institutionnel» en Algérie. C'est ainsi que, depuis 1991, un cadre formel de négociation, dénommé pompeusement «commission tripartite», est institué. Ce cadre, qui regroupe le syndicat officiel, l'UGTA, les représentants du patronat et le gouvernement, et qui est censé abriter les conflits sur les salaires, et plus généralement, sur l'avancement des réformes institutionnelles, est purement formel dans la mesure où il ne fait qu'entériner des décisions gouvernementales prises en dehors de toute négociation.

- une multiplication des grèves «illégales», initiées souvent par des syndicats «non agréés» ou «autonomes», et d'actions violentes, sous forme d'émeutes ; celles-ci devenant par la force des choses moyen d'expression en dernière instance.

Quant au patronat privé, dont la représentation se caractérise par son atomicité (on ne compte plus le nombre d'organisations patronales qui participent aux travaux de la tripartite) et son manque de crédibilité, sa présence aux négociations relève davantage d'une mise en scène médiatique que d'une réelle capacité de peser sur les décisions, capacité qui, au demeurant, est presque nulle.