

Chapitre 6

L'Algérie face à la mondialisation : enjeux pétroliers et enjeux de développement

Farid Benyoucef

Introduction

Indigné par les frappes, dites « chirurgicales » de l'armée américaine en Irak durant la première guerre du Golfe, un auteur ne put s'empêcher de stigmatiser la guerre moderne comme une guerre électronique déshumanisée, mettant aux prises, non plus des hommes, mais des armements sophistiqués en face de cibles (êtres humains, ressources, infrastructures etc.) et qui permettait à quiconque possédait les premiers de réduire les secondes de manière distanciée et « propre », c'est-à-dire sans coût humain pour lui. L'économie mondialisée semble, par maints égards, s'apparenter de plus en plus aujourd'hui à ce genre de guerre où le sort d'hommes et de nations se décide sur un tableau de bord d'une entreprise mondiale ou d'une institution multilatérale, pour lesquelles ces hommes et ces nations ne sont souvent que des données traitées par les ordinateurs de l'économie-monde et manipulées au gré des opportunités de profit ou des économies de coût. Enfin, pour s'imposer comme mode irremplaçable et légitimé, le mode de gestion dominant de l'économie mondiale ne manque pas de s'appuyer sur un corpus théorique libéral et une pensée économique unique et totale (totalitaire ?).

Après avoir achevé les trois phases historiques de : (i) l'internationalisation liée à la multiplication des échanges internationaux de biens et services, (ii) la transnationalisation qui a vu émerger des entreprises et des modes de production transfrontaliers et (iii) la globalisation qui tisse à l'échelle de la planète des réseaux électroniques, souvent virtuels, d'échanges de capitaux, de technologie, de savoir et d'informations; la mondialisation dicte aujourd'hui ses lois à l'ensemble de la communauté internationale.

Parmi les facteurs qui poussent aujourd'hui le phénomène de la mondialisation économique à son paroxysme, ceux liés aux flux financiers, scientifiques et technologiques, nouveaux moteurs de la croissance endogène capitaliste semblent les plus déterminants. Leur circulation et leur « liquidité » à l'échelle du monde ne connaissent presque plus de frontière (géographique, juridique ou institutionnelle). Ensuite, les flux de marchandises et de services, qui connaissent encore quelques contraintes tarifaires et réglementaires, s'acheminent progressivement vers une libéralisation totale avec le désarmement douanier qu'un droit commercial international en devenir impose peu à peu à tout le monde. Enfin, les mouvements de personnes, seul facteur à connaître des limitations, à l'exception des ressources humaines compétentes, échappent, pour des raisons évidentes, à la mondialisation tous azimuts. À cet égard, un droit international spécifique se met aussi en place pour contrôler et juguler les mouvements migratoires internationaux.

D'autres éléments caractéristiques de la mondialisation ne sont pas moins importants dans la compréhension du phénomène et de ses répercussions sur les ressources et les conditions d'existence et de survie des hommes et des nations.

- (a) La délocalisation, c'est à dire l'exportation de moyens de production vers des centres de coûts plus avantageux et qui permet, grâce à des techniques et à des méthodes de production en voie d'obsolescence, amorties, dangereuses ou polluantes, de fixer sur place le facteur humain des pays hôtes.
- (b) La normalisation, véritable entreprise de « mise en conformité », fixe les pratiques, les règles et les standards de gestion économique, financière, environnementale, institutionnelle et politique hors desquels des pays sont considérés comme récalcitrants ou rebelles.
- (c) La gouvernance économique et son corollaire la gouvernance politique, qui doivent être bonnes et attestées, renforcent les exigences de normalisation et tendent à mettre au ban de la société internationale les pays et les nations qui refusent de s'y conformer.
- (d) L'intégration de pays à l'intérieur d'ensembles économiques, politiques et militaires plus ou moins homogènes, permet aux acteurs dominants de traiter avec un interlocuteur regroupé, au nationalisme dilué et obéissant à une chaîne de commandement unique permettant la transmission rapide des données, des règlements et des instructions.

Tout en jouissant d'un statut particulier dans l'économie mondiale, le secteur des hydrocarbures échappe encore moins que les autres secteurs, au phénomène de mondialisation décrit plus haut. Comme il se trouve, de par sa nature, à la confluence des autres secteurs qu'il nourrit de son output, il reçoit également le plein effet, souvent de façon simultanée, des différentes manifestations de la mondialisation (internationalisation des échanges de produits pétroliers, trans-nationalisation des opérateurs et des opérations et globalisation des facteurs). Le secteur de l'énergie a été sans doute le premier secteur industriel à se prêter, avec succès, au jeu des

sociétés pétrolières mondiales, premières entreprises industrielles à prendre des intérêts ailleurs que dans leurs pays d'origine et à déclencher la vague de la mondialisation qui a touché progressivement tous les autres secteurs.

Le besoin pour l'Algérie de diversifier ses produits énergétiques (pétrole brut, produits raffinés, GNL, condensat et GPL), de varier le mode de leur valorisation (intensification de l'exploration, rentabilisation des gisements en activité, développement des gisements découverts et non exploités, promotion des services pétroliers et rationalisation de la consommation interne d'énergie) et de trouver une solution à la crise financière induite par la chute des cours mondiaux de pétrole ; a fait jonction avec la volonté des sociétés pétrolières internationales, notamment les entreprises américaines ces dernières années, de diversifier leurs sources d'approvisionnement et d'atténuer leur dépendance à l'égard du pétrole du Moyen-Orient.

Cette conjonction d'intérêts s'est traduite en Algérie par la promulgation en 1986 d'une loi sur les hydrocarbures qui a permis à nombre de sociétés étrangères de conclure différents types d'accords (partage de production dans le domaine de l'exploration/production, project financing, bientôt régime de concessions dans le transport par canalisations etc.) avec l'opérateur national, la SONATRACH. La nouvelle loi sur les hydrocarbures, encore à l'état d'avant-projet, qui suscite de chauds débats entre ses concepteurs, les syndicats, les partis politiques et les associations, viendra confirmer, par l'octroi par l'Etat d'une série d'incitations d'ordre fiscal, financier et économique, la plus grande insertion du secteur, et ainsi de l'économie nationale, dans les grands courants de la mondialisation.

Les « pressions amicales » qui s'exercent aujourd'hui sur l'Algérie, directement par les pays partenaires ou indirectement par le biais d'institutions multilatérales, en l'invitant à mettre son secteur énergétique « aux normes » et à l'ouvrir, voire le privatiser, cachent mal la volonté des grandes compagnies pétrolières de contrôler une région au potentiel énorme (près de 10 milliards de barils de réserves prouvées récupérables pour le pétrole brut ou 35 ans de production au rythme actuel et 35 milliards de barils équivalent pétrole pour le gaz, soit 70 ans de production) et dont nombre d'experts pétroliers et de prospectivistes prédisent qu'elle comptera, surtout pour les nouvelles découvertes de gaz, parmi les toutes premières « provinces » dans le monde.

De plus, les investissements opérés en Afrique ces dernières années dans les secteurs énergétiques de l'Algérie, du Tchad, du Soudan ou de la Guinée équatoriale, pour ne citer que ces pays, attestent de cette volonté des multinationales pétrolières de diversifier leurs sources d'approvisionnement et de contrôler les « grandes routes pétrolières ».

Contexte international

En matière d'énergie, le marché mondial est fondamentalement un marché demandeur et le restera probablement longtemps, même si les grands pays consommateurs

tendent de diversifier un bilan énergétique qui reste encore largement tributaire des énergies fossiles. À cet égard, à mesure qu'augmente la demande mondiale, l'offre ne cesse d'être stimulée par les grands pays consommateurs, notamment les États-Unis.

Les grandes économies mondiales continueront de dépendre pour longtemps des importations pour couvrir leurs besoins énergétiques. L'Union européenne, l'Asie (avec les trois grandes économies consommatrices d'énergie du Japon, de la Chine, dont on prévoit que la consommation dépassera bientôt celle de son voisin, et de l'Inde) et enfin les États-Unis qui consomment à eux seuls 25% de la production mondiale de pétrole brut, devraient voir leur consommation progresser encore dans la mesure où ces économies ne souhaitent remettre en cause ni leur mode de vie ni celui de leur développement.

Les États-Unis consomment 20 millions de barils par jour alors qu'ils n'en produisent que 5,8 aujourd'hui et n'en extraient que 4,3 en 2020 de leur sol, au moment où leur demande augmenterait de près du tiers sur la période. Cet écart ne pourra être compensé que par les importations. De plus, devant les incertitudes qui planent sur le Moyen Orient, fournisseur traditionnel des États-Unis, les Américains poussent leurs multinationales pétrolières à explorer d'autres régions, notamment en Afrique et dans la région de la mer Caspienne.

Avec des réserves de brut qui avoisinent les 77 milliards de barils, dont 42 en Afrique du Nord et 34 en Afrique de l'Ouest et autour du golfe de Guinée (soit 3% des réserves mondiales prouvées) et 7,8 millions de barils/jour produits (environ 10% du total mondial), le continent africain est à cet égard loin de rivaliser avec le Moyen Orient, mais son rôle comme source d'approvisionnement alternative de l'Europe, et surtout des États-Unis, semble s'affirmer de plus en plus sur la scène énergétique.

Si en Afrique les gisements découverts et le potentiel prévu en Afrique du Nord et en Afrique de l'Ouest offrent des avantages comparatifs non négligeables par rapport à d'autres régions, les régimes miniers sur le continent freinent encore l'essor du secteur pétrolier africain. Les États-Unis soutiennent depuis quelques années la mise en place de politiques juridiques internationales très ambitieuses destinées à réformer les régimes des investissements dans les régions visées et à inciter à des changements structurels (privatisation, prises de participation, filialisation etc.) allant dans le sens d'une meilleure gouvernance sectorielle et d'entreprise, et ce dans le but de faire de toutes les régions pétrolifères mondiales des zones opérationnelles pour les grandes entreprises pétrolières, notamment américaines. L'avant-projet de loi sur les hydrocarbures en Algérie entre-t-il dans ce schéma ? On est tenté de répondre par l'affirmative tant sont fortes depuis ces dernières années les pressions des institutions internationales (Banque mondiale, FMI et OMC) sur les autorités du pays.

Tableau 1 : Comparatif entre les grands producteurs africains de brut

| | Réserves prouvées (milliards de barils) | Product. (barils/j) | Consom (barils/j) | Export. (barils/j) | (1) | (2) | (3) |
|---------|--------------------------------------------------|------------------------|----------------------|-----------------------|-----|-----|-----|
| Libye | 29,50 | 1 438 000 | 182 000 | 1 250 000 | 98 | 80 | 75 |
| Algérie | 9,20 | 1 450 600 | 187 500 | 1 250 000 | 95 | 30 | 60 |
| Egypte | 2,90 | 713 000 | 585 000 | 128 000 | 40 | 4 | 10 |
| Nigeria | 22,52 | 240 000 | 292 000 | 1 900 000 | 95 | 30 | 80 |

Source : Problèmes économiques No. 2 816 : les matières premières, 2002.

Notes : (1) : Part du pétrole dans les exportations de l'État, en pourcentage ;

(2) : Part dans le PIB, en pourcentage ;

(3) : Part dans les ressources de l'État, en pourcentage.

Il est vrai que dans de nombreux pays pétroliers, dont l'Algérie, les moteurs de la croissance sont restés peu diversifiés et fortement dépendants des performances du secteur des hydrocarbures et des cours mondiaux de ces derniers. C'est à ce niveau que se situe, nous semble-t-il, le paradoxe algérien. Un secteur pétrolier qui accumule mais qui consomme l'essentiel de cette accumulation, au moment où le reste des secteurs qui devraient constituer un marché interne important pour la poursuite de l'accumulation dudit secteur, ne croît pas, ou si peu, faute d'investissements nouveaux et/ou de renouvellement. Le secteur pétrolier en est ainsi réduit à une recherche effrénée de débouchés externes pour réaliser les énormes plus-values, et la rente, produites par lui dans le pays. Aussi, l'accumulation du capital par valorisation des hydrocarbures semble n'avoir profité majoritairement en Algérie qu'au secteur accumulateur, c'est à dire le secteur pétrolier. En d'autres termes, une dynamique de croissance et de reproduction à l'échelle du seul secteur s'était enclenchée, alors que le reste de l'économie, qui ne parvenait pas à produire ses propres capacités d'autofinancement ou de refinancement en était réduit à dépendre de plus en plus des capitaux dégagés par le secteur pétrolier, qui en avait de plus en plus besoin lui-même, et qui, dans plusieurs cas, à eu recours à l'endettement pour financer des investissements de plus en plus importants (25 milliards de dollars E.U. en besoins de financement du plan de développement de la seule Sonatrach pour les années à venir). Peut-on parler dans ce cas de fragilité, voire d'échec, des expériences de développement basées sur la seule valorisation des hydrocarbures ?

Nonobstant ce constat, le gros des investissements de l'État, de l'opérateur national et des partenaires étrangers continuent à affluer dans le secteur de l'énergie, alors que, faute d'investissements, la croissance dans les autres secteurs de l'économie stagne, quand elle ne régresse pas parfois, comme c'est le cas ces dernières années dans le secteur industriel public. Le risque reste grand que les investissements prévus dans le secteur pétrolier ne détournent les nécessaires investissements des autres secteurs et ne confortent davantage le tableau d'une économie pétrolière où les hydrocarbures représentent déjà près de 30 % du PIB, deux tiers des recettes

fiscales et plus de 95 % des recettes d'exportation. De plus, un domaine minier de 1 500 000 km² largement inexploré (12 %) et des efforts d'exploration encore très loin de la norme (seuls 9 puits forés sur 10 000 km² contre 50 pour des secteurs pétroliers analogues, 100 pour la moyenne mondiale et près de 500 pour l'Amérique du Nord) risquent à leur tour de conforter l'idée que l'accumulation doit être poursuivie dans le secteur des hydrocarbures et de maintenir l'économie algérienne, qui ne développerait pas par ailleurs un marché interne et des capacités d'absorption suffisantes, dépendante pour longtemps encore d'une ressource et de marchés dont les principaux déterminants demeurent fondamentalement exogènes.

Ainsi, s'agit-il de voir dans quel contexte opère précisément le monopole national: la Société nationale de transport et de commercialisation des hydrocarbures (SONATRACH) ?

À l'échelle du secteur énergétique mondial, deux grands phénomènes concourent à l'inauguration d'un nouveau mode de gestion des ressources du secteur d'hydrocarbures et des rentes qu'il contribue à produire.

Le premier a trait à l'intégration par les compagnies pétrolières et gazières internationales de tous les niveaux de la chaîne énergétique (amont, moyen et aval) tant la concurrence est devenue féroce pour le captage des rentes. Le deuxième phénomène est lié à la concentration, surtout par le biais de fusions et d'acquisitions, des acteurs de la scène énergétique mondiale, concentration qui fait fi aujourd'hui des anciennes dichotomies entre sociétés privées et sociétés publiques puisqu'elles tendent toutes vers l'internationalisation de leurs activités et de leurs sources de revenus.

Cette nouvelle dynamique mondiale impose plus que jamais aux compagnies des pays en développement de requalifier le mode de gestion de leurs ressources et le mode de leur insertion dans l'activité énergétique internationale, puisque dans ces pays aussi, les rentes différentielles que procuraient des conditions d'exploitation favorables tendent à s'amenuiser à mesure de l'épuisement des réserves et du vieillissement des champs. La nécessité pour ces compagnies de renforcer l'amont pour préserver leurs ressources par plus d'efforts d'exploration et de nouvelles découvertes, devra être désormais accompagnée par un effort énorme d'investissement dans l'aval pétrolier et gazier afin de capturer le maximum de rente tout le long de la filière. Pour ce faire, des alliances entre compagnies de pays en développement deviennent vitales, dans la mesure où elles pourraient leur permettre de mettre en « pool » des ressources humaines, technologiques, scientifiques, financières rares et/ou coûteuses.

Ceci permettrait aussi aux pays en développement pétroliers de s'affranchir de la tyrannie de la défense des prix (au sein de cartels ou en dehors), dont beaucoup a fait leur stratégie, et qui les oblige à produire toujours autant pour défendre leur part de marché et ce, au détriment de la recherche d'une meilleure efficacité opérationnelle. La nouvelle configuration du marché mondial tend désormais à privilégier une logique de la performance par rapport à une logique de (défense des) cours. En d'autres termes, les entreprises de pays en développement devront privilégier da-

vantage une logique de croissance endogène, certes basée sur leur avantage comparatif, mais aussi et surtout sur des techniques et des savoir-faire propres à augmenter leur rentabilité et leurs performances, aux dépens d'une croissance extensive, basée sur les seules réserves et leur renouvellement.

Ces nouvelles données mondiales seront d'autant plus difficiles à prendre en charge par les compagnies pétrolières de pays en développement que, outre qu'elles doivent fonctionner comme entreprises tenues de valoriser une richesse nationale et générer des profits, leurs gouvernements leur assignent souvent des missions à caractère social ou politique qui ne sont pas traditionnellement celles d'entreprises, comme par exemple les missions de pourvoir aux besoins de l'économie en emplois et en capitaux, se substituant du même coup aux autres agents économiques et financiers. Ces missions, comme on peut le constater pour nombre de ces entreprises, non seulement obèrent leurs capacités propres, mais les instrumentalisent aux mains de forces politiques visant le pouvoir ou sa conservation.

Pour les institutions internationales enfin, qui tantôt relaient les intérêts des grandes puissances, tantôt les devancent ou les préparent, la doctrine de régulation des activités opérationnelles de développement, dont les activités pétrolières, doivent obéir aux impératifs suivants :

- promouvoir la compétition, c'est à dire éliminer les barrières à l'entrée, assurer l'accès à l'information, s'assurer de la présence d'un minimum de participants pour permettre l'émergence d'un marché compétitif ;
- protéger l'environnement et préserver les ressources pour les générations futures, c'est à dire s'assurer que les activités de production ne dégradent pas l'environnement et préservent la ressource ; et rendre le site, à la fin du projet, à son aspect initial ;
- conserver les ressources, c'est à dire assurer leur exploitation par les meilleurs moyens disponibles ;
- protéger la santé et la sécurité des travailleurs du secteur et des populations voisines des sites d'exploitation et réguler les activités opérationnelles de façon à éviter les conflits liés à l'utilisation des sols et des zones d'implantation ou de passage des équipements (forages, pipes, etc.)

C'est pour tenter de lever l'ambiguïté entre les prérogatives régaliennes dont jouit l'État dans sa gestion du domaine minier national et les missions économiques de la compagnie énergétique nationale, que le Ministère algérien de l'énergie s'est attelé à élaborer et à présenter un avant-projet de loi sur les hydrocarbures destiné à poser les fondements juridiques et opérationnels de l'autonomisation (et non de la privatisation comme se plaisent à le souligner les détracteurs du projet) et de la modernisation (organisation, mode de fonctionnement, moyens etc.) de la compagnie nationale Sonatrach. Dès sa présentation, l'avant-projet a fait l'objet de grandes controverses, tant sont puissants et anciens les intérêts des différentes parties prenantes du secteur. Nous verrons dans quelle mesure la nouvelle loi sur les hydrocarbures devait

permettre au pays d'atteindre les objectifs recherchés d'autonomisation, de modernisation, de diversification et d'efficacité de la compagnie nationale.

Contexte national

L'aggravation de la crise économique apparue en 1986 après le contre-choc pétrolier (l'année même où l'Arabie Saoudite décidait de rompre avec son rôle de swing producer, qui consistait pour elle à suppléer à tout différentiel dans le quota global de l'OPEP), relayée par la crise pétrolière de 1998, a engendré une crise politique (émeutes, terrorisme, luttes partisans etc.) qui, en s'installant dans la durée, devait alimenter à son tour une crise de la croissance sans précédent, où nombre de secteurs économiques (agriculture, industrie, communications et télécommunications) et sociaux (santé, éducation, habitat) devaient reculer et voir leur part dans le PIB chuter de façon drastique. Devant l'incapacité de ces secteurs à contribuer à l'accumulation et à la croissance, il ne restait à l'État que le recours à la sur-exploitation des hydrocarbures liquides et gazeux, susceptibles de suppléer la crise de l'accumulation dans les autres secteurs. De plus, le financement de la reprise ne pouvait plus se faire par les canaux classiques du déficit budgétaire (observance par l'Algérie des critères de performance édictés par les institutions financières internationales) et de l'endettement externe qui se tarissait, en raison à la fois du risque-pays que les agences de notation et de garantie de crédit plaçaient au plus haut, mais aussi des « taux d'enfer » et autres sweeteners (surcoûts de garantie et d'assurance) que les rares prêteurs de l'Algérie lui appliquaient sur leurs prêts.

Le besoin de financement de la reprise économique, accentué par l'urgence à faire face à la montée du chômage, à l'extension de la pauvreté, à la reconstruction des infrastructures et à la réduction de la dette externe, dont le service devenait insupportable et obérait les possibilités d'investissement et de relance de la croissance, confinait la stratégie de développement dans la poursuite des investissements dans le secteur de l'énergie pour un plus grand captage de la rente, seule alternative à court et moyen terme de financement de l'économie nationale et de garantie des investissements étrangers qui se positionnaient déjà dans le secteur des hydrocarbures, attirés par les grandes opportunités de profit qu'offraient des autorités aux abois.

Mais si l'accroissement des investissements dans l'exploration (plus grande probabilité de découvertes) et dans la valorisation des champs existants grâce aux nouvelles techniques de récupération peut permettre aux autorités d'atténuer les crises sociales et d'entretenir momentanément les équilibres macro-économiques, ils restent de peu d'effet sur le chômage d'une part, devenu un véritable fléau générateur de plus de crises à venir, et sur le blocage de l'accumulation et de la croissance dans les autres secteurs de l'économie d'autre part. Là, d'autres réformes (bancaires, juridiques, réglementaires, institutionnelles), tout aussi coûteuses, devront être enclenchées pour remettre les autres secteurs de l'économie en « ordre de marche » et leur faire retrouver une meilleure place dans la structure de la valeur ajoutée nationale.

La rente est constituée de tous les revenus supérieurs au prix de production (coût de production + taux de profit moyen). Le coût de production total est constitué des coûts d'exploration, de développement, de production et de transport. Si on estime que les prix des produits énergétiques consommés localement sont périodiquement ajustés avec le prix de production moyen, la rente engrangée par l'État est constituée de royalties ou redevances (droits de location du sous-sol aux opérateurs) de l'ordre de 16,25 % en moyenne de la production totale d'hydrocarbures et d'un impôt sur les bénéfices d'environ 75 %. Les spécialistes estiment que pour un coût de production moyen de 5 dollars le baril équivalent pétrole et d'un prix de vente du Sahara Blend se situant entre 15 et 25 dollars le baril ; les parts de la valeur de la production totale nette revenant à l'Etat et aux opérateurs du secteur (dont Sonatrach) se répartissent dans une proportion de 60 et 40 %, respectivement.

L'essentiel de l'utilisation domestique du gaz profite au secteur de la génération d'électricité qui compte pour 97 % des besoins domestiques en gaz. Le secteur de la pétrochimie et des engrais ainsi que celui de la production de GNL (le gaz naturel est utilisé comme intrant dans les process de liquéfaction) consomment les 3 % restants. La politique des prix pratiquée localement par les autorités pour généraliser l'utilisation du gaz leur fait « perdre » une part non négligeable de la rente, qui est ainsi captée par les agents économiques (producteurs et consommateurs d'électricité surtout) via un prix faible rendant peu compte de la réalité des coûts de production de cette forme d'énergie. Cette politique de péréquation des prix menée jusqu'en 1992, qui ne discriminait pas entre les consommateurs et leurs revenus, outre qu'elle faisait perdre à l'Etat des revenus substantiels, avait tendance à transférer vers les revenus élevés la part des transferts sociaux que l'État aurait autrement consentis aux revenus les plus faibles. Mais là encore, comme ailleurs dans d'autres secteurs, l'arbitrage consistait à trouver le juste équilibre entre les besoins de développement socio-économique des populations et les exigences de rentabilité et de couverture comptable des coûts.

Quelle politique énergétique et quelle politique de développement ?

Quelles sont alors les mesures à prendre pour utiliser plus judicieusement le produit de la rente, à la fois pour consolider et accroître les niveaux actuels d'accumulation dans le secteur des hydrocarbures, mais également pour relancer la croissance dans le reste de l'économie ?

Parmi les mesures palliatives possibles, la mise sur pied d'un fonds de stabilisation ou fonds de régulation des recettes futures, permettant aux « années grasses » de couvrir les « années maigres » n'a été expérimentée pour la première fois en Algérie que depuis 3 ou 4 ans, contrairement à des pays comme le Koweït, le Mexique ou la Norvège qui ont eu recours à cette formule depuis très longtemps. De plus, se pose en Algérie le problème de la bonne utilisation de ces recettes.

Une autre technique, dite du hedging, dont l'Algérie pourrait s'inspirer en la combinant avec d'autres, a consisté pour le Mexique à garantir des emprunts pour le secteur des hydrocarbures en hypothéquant près de 20 % de la production annuelle

de brut du pays, soit près de 1,3 million de barils/jour ; ce qui lui a permis non seulement d'amortir les chocs dus aux fluctuations des cours mondiaux de l'énergie, mais aussi d'assurer au pays un flux de revenus réguliers dans une perspective de développement durable, c'est à dire soucieuse de préserver l'environnement et de renouveler les ressources.

Ces mesures restent toutefois plus ou moins conjoncturelles. Au stade actuel de son développement, l'Algérie fait face au défi majeur que représente un chômage dont les déterminants sont à relier essentiellement au blocage de la croissance et de l'accumulation dans les autres secteurs de l'économie, singulièrement dans les secteurs traditionnellement labor-using, comme l'agriculture, le bâtiment ou encore les travaux publics. En effet, pour faire face au problème du chômage (30 % de la population active en 2000 et près de 70 % des jeunes de moins de 30 ans), dont les conséquences se mesurent directement en accroissement de la pauvreté, en précarité, en délitement des valeurs sociales et culturelles et donc en montée des tensions sociales. Pour cela, il devient vital pour le pays de faire redémarrer les moteurs de la croissance hors hydrocarbures. Selon une étude récente de la Banque mondiale, pour un taux de croissance de la population active de 4 % l'an, il faudrait entre 6 et 8 % de croissance du PIB pendant au moins 10 ans pour espérer stabiliser et ensuite renverser la courbe du chômage. De plus, le secteur des hydrocarbures est peu « employeur » car, en dépit d'une contribution de 30 % au PIB de 1999, il ne participe que pour environ 2 % de la création d'emplois ; alors que l'agriculture, l'industrie et le bâtiment à eux trois contribuent pour 33 % du PIB et assurent 54 % des emplois créés. Il faut ajouter que, en dehors des secteurs de l'administration et des hydrocarbures, c'est le secteur privé qui contribue le plus à la création d'emplois nouveaux (72 % du total).

Une des solutions au problème du chômage réside donc essentiellement dans la diversification de la structure productive de l'économie nationale, la relance de l'investissement dans les secteurs générateurs d'emplois et la dynamisation du secteur privé, notamment dans les secteurs de la petite et moyenne entreprise. Cette stratégie de relance de la croissance pour absorber le chômage, est subordonnée, comme indiqué précédemment, à la mise en route de réformes multiformes (réformes bancaire, fiscale et douanière, refonte de l'arsenal juridique et réglementaire, mise à jour de l'édifice institutionnel etc.) capables de créer l'environnement propice aux investissements et aux affaires.

L'Algérie tente certes de s'insérer dans l'économie mondiale grâce aux différents mécanismes économiques (libéralisation des prix des facteurs, libéralisation des échanges commerciaux extérieurs et intérieurs, privatisation, cession d'actifs publics), financiers (dette, aide publique au développement, investissements directs étrangers, collaboration avec les institutions de Bretton Woods) et institutionnels (Accord d'association avec l'UE, adhésion à l'OMC, construction de l'ensemble de l'UMA, ratification des textes constitutifs de l'Union africaine etc.) qui ne manqueront pas de produire les effets bénéfiques attendus sur la relance de la croissance à long terme dans le pays, mais ils restent encore de peu d'effet sur la relance à court

terme, et seul le secteur des hydrocarbures est encore capable de procurer à l'économie nationale les nécessaires ressources financières.

À cet égard, la réforme du secteur de l'énergie, dont l'avant-projet de loi devait redéfinir les responsabilités de l'Etat et de l'opérateur public, s'imposait pour au moins trois raisons :

- Le secteur mondial de l'énergie et les marchés se restructurent et impliquent une concurrence de plus en plus féroce à la fois pour la vente de l'output (brut et produits dérivés) et pour l'attraction des inputs (investissement de capitaux et technologie) ;
- L'opérateur public devra se concentrer davantage sur ces seuls métiers de base et se développer à l'international pour mieux profiter des opportunités qu'offrent les prises de participations, les accords de coopération, la création de filiales internationales et pour élargir le portefeuille de Sonatrach ;
- L'État doit être libéré des tâches de gestion de l'opérateur public, pour concentrer ses efforts sur ses fonctions de propriétaire et de puissance publique, et pour dynamiser et réguler les autres moteurs de la croissance du pays. L'avant-projet consiste en une période de démonopolisation progressive du secteur sur 10 ans avant libéralisation totale.

Les objectifs principaux de l'avant-projet consistaient à : (i) maintenir et accroître les revenus de l'État en fonction des évolutions des cours mondiaux de l'énergie et des principales monnaies dans lesquels ces derniers sont libellés ; (ii) diversifier les revenus de l'État ; (iii) améliorer l'efficacité de l'entreprise Sonatrach par la maîtrise des coûts et une meilleure qualité des produits et services énergétiques ; (iv) développer l'expertise en matière de recherche, d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures ; (v) promouvoir les PME/PMI et essaimer l'aval de la pétrochimie et de la gazochimie ; et (vi) améliorer la recherche-développement en nouant des relations plus denses avec les universités et les centres de recherche.

La nouvelle loi sur les hydrocarbures qui devait débarrasser Sonatrach de ses fonctions gouvernementales pour la faire se concentrer sur ses seuls métiers de base, mettait la logique de production et de redistribution de la rente sous la seule responsabilité de l'État. Logique par laquelle l'État serait appelé à arbitrer judicieusement entre les intérêts de l'économie tout entière et ceux du secteur des hydrocarbures où les niveaux de rentabilité actuels devront être pour le moins préservés. L'État aurait ainsi la charge de protéger ses revenus d'exportations, et la rente, en menant une politique d'investissements dans le secteur des hydrocarbures qui garantisse un niveau de production, et donc de découvertes, nécessaire au maintien des niveaux actuels de revenus et de rente et à leur augmentation dans la perspective de la renégociation au sein de l'OPEP du quota d'exportation alloué au pays. En outre, l'État devrait mieux utiliser la rente qu'il « ristournait » aux autres secteurs de l'économie par le biais des subventions aux produits de large consommation dont les prix sont désormais libres.

Voyons d'abord comment la Sonatrach aurait bénéficié de l'avant-projet ? Pour y répondre, voyons comment se déroule généralement la séquence des valeurs ajoutées dans le secteur des hydrocarbures. Cette séquence se subdivise en trois niveaux:

- l'amont (ou upstream) où s'opère la gestion des données sur le domaine minier, la signature et la supervision des contrats ou permis d'exploration et/ou de production, et l'exploration et le développement des réserves ;
- le centre (midstream) où s'organise l'exploitation des champs et la production de pétrole brut, de gaz et de condensat et le transport et la distribution des hydrocarbures en aval ;
- l'aval (downstream) où se déroulent les opérations de raffinage, liquéfaction, distribution de gros, stockage des produits raffinés, distribution de détail dans le réseau de stations-service, pétrochimie et gazochimie (transformations plastiques et autres dérivés) ;

À ces trois niveaux, s'ajoutent les autres activités, telles que les services parapétroliers (maintenance des forages, services aux puits etc.), avitaillement et ravitaillement des personnels des champs, sécurité, transport et logistique des personnes, des équipements et des biens.

La Sonatrach est depuis 1998 une société par actions dont l'État détient 100% des actifs. L'avant-projet de loi prévoyait d'ouvrir le capital de la compagnie et de la mettre en concurrence avec les opérateurs étrangers pour l'acquisition de contrats de concession auprès de l'État ; ce qui l'aurait dépouillée de son avantage actuel qui consiste pour elle à s'associer aux compagnies étrangères à hauteur de 51 % dans la production de tout champ en exploitation. Le statut de l'entreprise dans le nouveau schéma aurait été ainsi modifié et la compagnie nationale serait devenue une entreprise comme les autres, restituant à l'État ses prérogatives de puissance publique au travers de la création de deux nouvelles entités s'intercalant entre l'opérateur et son propriétaire : l'Agence nationale de contrôle et de régulation des activités dans le secteur des hydrocarbures, dite Autorité de régulation des hydrocarbures et l'Agence nationale pour la valorisation des hydrocarbures (Alnaft), entités gérées par des conseillers (5 par agence) nommés par le Président de la République.

La Sonatrach, qui couvre toutes les activités pétrolières, se présente comme un groupe pétrolier international, au douzième rang dans le monde et le premier en Afrique. Elle exporte aussi bien en Europe, en Asie qu'en Amérique. Le groupe est fortement intégré verticalement puisque, par ses activités propres, celles des filiales qu'il possède en toute propriété et les participations majoritaires dans des joints venture, le groupe intervient up-, mid- et downstream. Avec une participation à 100% dans le capital des entreprises de raffinage, de distribution et de pétrochimie et à 51 % dans celles des services pétroliers, le groupe agit en situation de quasi-monopole dans de nombreuses branches d'activités. Il possède en outre des contrats avec plusieurs partenaires internationaux et des participations dans des sociétés de formation, d'engineering et de finance. Le groupe intervient également dans des joint venture à l'étranger, au Pérou notamment.

Les avantages induits par la nouvelle loi consistent pour Sonatrach à garder la propriété de tous les gisements, des infrastructures de transport (près de 14 000 kilomètres de pipelines) et des installations de traitement et de distribution. De plus, parce qu'elle contrôle aujourd'hui 75% des hydrocarbures produits en Algérie et 43 % du domaine minier explorable, ce patrimoine représente pour la compagnie nationale un bon portefeuille pouvant lui garantir de lever sur les marchés des capitaux, les fonds nécessaires à son plan de développement.

La nouvelle loi devait également permettre à Sonatrach, au cas où elle n'était pas retenue pour un appel d'offres, de conserver une option de préemption pour participer à toute découverte déclarée commerciale effectuée par un tiers et ce, à hauteur de 20 à 30 %. La Sonatrach ne rembourserait dans ce cas à l'entreprise « découvreuse » que les coûts du puits utilisé pour la découverte et celui des puits d'appréciation des réserves. S'agissant du gaz, la Sonatrach le commercialiserait avec les compagnies qui le découvrent, préservant et renforçant ainsi son rôle de grand fournisseur de gaz sur le marché mondial.

Les détracteurs de la nouvelle loi estiment que la force d'une compagnie internationale, et singulièrement de Sonatrach, consiste avant tout à maîtriser l'amont pétrolier. Or l'avant-projet de loi prévoyait de transférer cette maîtrise à une autre entité, Alnaft, dotée d'un statut hybride qui lui aurait permis de céder cet amont à des entreprises étrangères et fragiliser ainsi l'opérateur national en phase d'expansion et de forte concurrence.

Afin de faire de Sonatrach une entreprise performante, les opposants au projet de loi estiment que la compagnie nationale, plutôt que de céder son amont, devrait se concentrer sur des métiers de base liés à ce dernier, qu'il faudrait préalablement identifier ; mettre en place une structure organisationnelle en rapport avec ces métiers ; créer des unités stratégiques autonomes utilisant les meilleures compétences ; mettre en place un nouveau système d'information moderne et performant et enfin sélectionner l'équipe dirigeante de la compagnie sur la base de la compétence et de l'intégrité pour une bonne gouvernance de l'entreprise.

Eu égard à la bonne gouvernance, la gestion d'une entreprise comme Sonatrach, ajoutent ses défenseurs, qui joue un rôle central dans le développement du pays, ne peut s'accommoder de l'opposition du partenaire social dont la participation à la décision est vitale, en raison de son poids dans un secteur aussi important et dont la rentabilité souffrirait de son hostilité aux décisions prises en dehors de toute concertation, mais aussi parce que toute l'économie du pays dépend encore des revenus des hydrocarbures. La bonne gouvernance commande aussi que soient observées, et elles commencent peu à peu à l'être en Algérie, les notions de transparence, de concurrence et d'efficacité des transactions d'appels d'offres qui rassurent les partenaires et attirent les capitaux. A cet égard, l'Algérie a été ces dernières années le premier « attireur » de capitaux dans le secteur et le plus grand « découvreur » de gisements nouveaux qui ont permis de reconstituer les réserves à leur niveau de 1970.

La deuxième question que la nouvelle loi ne manquait pas de susciter était de savoir si le nouveau dispositif restituait ou non à l'Etat une partie des prérogatives rétrocédées précédemment à Sonatrach.

D'un point de vue opérationnel, l'avant-projet innovait dans trois directions

- le pouvoir décisionnel devait être concentré entre les mains du ministre en charge du secteur, afin de donner à l'entreprise la réactivité et la rapidité décisionnelle nécessaires pour tirer avantage des opportunités du marché mondial ;
- la création d'une société de régulation des hydrocarbures ;
- la création d'une agence nationale pour la revalorisation des ressources en hydrocarbures, Alnaft, qui aurait eu la charge de gérer les contrats de concession et les permis de recherche/exploration pour le compte de l'État.

Le projet stipule que chacune des agences jouirait de l'autonomie de gestion dans le domaine de ses activités et qu'aucune ne serait soumise aux règles applicables à l'administration, notamment en ce qui concerne l'organisation, le fonctionnement et le statut du personnel. Leur comptabilité serait tenue sous la forme commerciale et dans leurs relations avec des tiers, les deux agences seraient régies par les règles commerciales en vigueur et chacune serait administrée par un conseil d'administration.

Avant l'avant-projet, les permis et/ou contrats de recherche/exploration relevaient du décret présidentiel une fois la décision d'octroi du permis ou du contrat prise en Conseil des ministres, sur proposition du ministre de l'Énergie. La Sonatrach agissait ensuite comme secrétariat ou agent technique dudit ministre. La Sonatrach n'avait ainsi aucun pouvoir de décision en la matière. Dans l'avant-projet en revanche, le ministre de l'Énergie se substitue au conseil des ministres et au Président de la république pour approuver tout contrat ou permis par arrêté, en place et lieu du décret présidentiel. La tâche de secrétariat technique précédemment dévolue à Sonatrach aurait été confiée à Alnaft.

De son côté, l'Agence de régulation des hydrocarbures aurait hérité des tâches dévolues à la direction générale des hydrocarbures du ministère de l'Énergie. Cette nouvelle configuration étant sous tutelle du ministre en charge, elle aurait permis à celui-ci d'accaparer l'essentiel de la décision dans un secteur stratégique et vital pour le pays.

En outre, dans un contexte de montée en production pour le pétrole et le gaz des champs de la mer Caspienne, d'Afrique de l'Ouest et d'Égypte et la plus grande concurrence qui en découlera, l'avant-projet prévoyait un nouveau système fiscal plus incitatif pour les compagnies étrangères, les poussant à investir davantage dans l'exploitation des réserves prouvées et dans l'effort d'exploration, en multipliant le nombre de puits forés et en exploitant un domaine minier qui reste largement sous-exploité. Le dispositif instaure aussi un système d'appels d'offres susceptible d'induire une plus grande concurrence entre Sonatrach et les firmes étrangères.

En termes de fiscalité, l'avant-projet prévoyait une augmentation substantielle des revenus de l'État, suite à une modification du mode de perception de la redevance (royalties), puisque de fixe (entre 10 et 20 %) actuellement, la redevance ou droit de propriété de l'État, devient variable dans la nouvelle loi et passe de 5,5 % à 23 % en fonction des zones de production (plus ou moins éloignées des grandes infrastructures) et des tranches de production journalière. (voir tableau de simulation ci-dessous).

Tableau 2 : Pourcentage de la redevance en fonction des zones et des quantités produites par jour

| Zone | A | B | C | D |
|----------------------------------|------|-----|----|------|
| Jusqu'à 20 000 barils par jour | 5,5 | 8 | 11 | 12,5 |
| 20 001 à 50 000 barils par jour | 10,5 | 13 | 16 | 20 |
| 50 001 à 100 000 barils par jour | 1 | 5,5 | 18 | 23 |

Source : N.C. Zouioueche dans le quotidien *Liberté* du 18 janvier 2003.

Les nombreuses critiques adressées à l'avant-projet portent sur au moins deux niveaux.

D'abord sur le fait que l'avant-projet devait transférer l'essentiel du pouvoir de décision relatif à un secteur aussi stratégique pour la poursuite du développement du pays au seul ministre de l'énergie. Ce qui n'aurait pas manqué de donner lieu à des conflits avec le partenaire social, à des blocages et à des surcoûts inutiles pour la compagnie et pour l'Etat. L'avant-projet devait par ailleurs contribuer à la création d'organismes publics (les deux agences citées plus haut) n'obéissant ni aux règles de fonctionnement et de contrôle de l'administration générale, ni à celles de la Fonction publique.

Le deuxième niveau de critiques portait sur le fait que les compagnies étrangères risquaient de contrôler de 70 à 80 % de la production des gisements et sous-traiter l'exploration/production, alors qu'elles ne contrôlent actuellement que 49 % des gisements qu'elles ont contribué à mettre au jour et que l'actuel système de production sharing (partage-production) fait de l'Algérie le premier pays en termes d'attractivité des flux d'investissements. Pourquoi un nouveau système d'incitation ? S'interrogent ces critiques, quand l'actuel (partage production et d'association) suffit à attirer les investisseurs étrangers ?

Après le retrait de l'avant-projet de loi suite à une forte opposition, notamment du partenaire social, il s'agit aujourd'hui, selon les partisans du statu quo, de restructurer Sonatrach, renforcer les instruments de contrôle du Conseil national de l'énergie, renforcer les capacités de la direction générale des hydrocarbures, mettre à niveau le système de conservation et de gestion de l'environnement, y compris les manuels de procédures et les études d'impact environnemental des projets hydrocarbures, assurer le développement des ressources humaines, établir un Plan natio-

nal de développement du gaz et un autre pour les hydrocarbures liquides et mettre enfin en place un modèle national de consommation de l'énergie.]

Aussi, toute nouvelle stratégie d'exploitation des hydrocarbures devrait s'articuler autour des axes suivants :

- travailler à rassurer les partenaires étrangers en élaborant un autre cadre d'intervention qui préserverait leurs intérêts et ceux de la compagnie nationale, du partenaire social et de l'État ;
- développer un programme de restructuration de Sonatrach pour en faire une entreprise compétitive au niveau mondial ;
- réaliser un audit financier de l'entreprise pour rendre sa gestion plus transparente et plus accessible au public ;
- protéger l'environnement et préserver les ressources.

Conclusion

Les pays en développement pétroliers en général et l'Algérie en particulier sont en même temps happés par la dynamique de la mondialisation, tant leurs secteurs pétroliers sont convoités par la demande mondiale, et sommés d'arbitrer rapidement entre le développement de leur économie que la disponibilité de la ressource fossile permet et le développement d'une entreprise nationale soumise constamment aux impératifs de la réactivité immédiate à la volatilité des cours mondiaux et de la concurrence rude qu'imposent les nouvelles découvertes et les énergies alternatives. Dououreux dilemme donc que celui qui consiste pour un pays à arbitrer entre les impératifs d'une rentabilité socio-économique à long terme qui implique des séquences de développement longues par définition, imposées par des besoins économiques et sociaux sans cesse croissants, et les exigences d'une rentabilité financière immédiate qu'imposent à une entreprise nationale les lois implacables du marché.

C'est donc à un nouveau modèle de croissance de l'industrie des hydrocarbures que l'Algérie fait face, car la pression constante à la baisse sur les prix mondiaux de l'énergie par la stimulation de l'offre tous produits et toutes sources, impose au pays et à la Sonatrach : (i) de diversifier l'offre d'hydrocarbures en investissant l'aval de cette industrie afin de valoriser la ressource et de capter ainsi la rente à tous les niveaux de transformation (la rente sur les marchés de produits raffinés est appréciable dans la mesure où un input—le brut à transformer—, peu cher, rend les opérations de transformation très compétitives). La rente sur les marchés du gaz, du GNL, des GPL et du condensat est tout aussi appréciable dans la mesure où l'amélioration des techniques de production dans le domaine gazier ont permis, au cours des 20 dernières années, de réduire les coûts d'exploitation de ces produits de moitié; (ii) d'investir dans les nouvelles techniques de gestion, d'organisation et d'exploitation ainsi que dans les nouvelles technologies pétrolières afin de réduire les coûts opérationnels, seule solution viable pour consolider et augmenter les niveaux actuels de la rente face à une pression constante à la baisse du prix moyen mondial de

l'énergie, induite à la fois par la stimulation de l'offre, la rationalisation de la demande dans les pays développés (une plus grande efficacité des systèmes énergétiques de ces pays) et le développement des énergies concurrentes.

En Algérie, l'avant-projet de loi sur les hydrocarbures était-il destiné à offrir au pays et à sa compagnie nationale les moyens de rationaliser une ressource non renouvelable, accroître l'efficacité et les performances de l'opérateur national et augmenter les revenus de l'État ou bien était-il conçu comme une réponse aux exigences de la mondialisation visant à mettre la compagnie nationale aux normes de la seule rentabilité financière, à l'inscrire dans les échanges mondiaux d'actifs et à l'ouvrir à la participation des entreprises pétrolières multinationales ?

Bibliographie

- Aïssaoui, Ali, 2001, *Algeria : The Political Economy of Gas and Oil*, Oxford, Oxford Institute for Energy Studies.
- Benbitour, Ahmed, 2003, « Hydrocarbures: Après le retrait de l'avant-projet de loi, que faire? », *Liberté* du 16 et du 23 janvier.
- Dawes, Philip, 2000, *Algerian Oil, Gas and Condensates : Liberalisation, Competition and Investment Strategies in Global Energy Reports*, London, Smi Publishing.
- Preure, Mourad, 1992, *L'économie mondiale des hydrocarbures et la stratégie d'un groupe pétrolier issu d'un pays producteur : Cas de Sonatrach (Algérie), KPC (Koweït), Pemex (Mexique) et PDVSA (Vénézuéla)*, tomes 1 et 2, Thèse de doctorat, Université de Bourgogne.
- « Le secteur des hydrocarbures face aux enjeux de la mondialisation », *Revue de l'ADEM*, mars 2003.
- Zouiouèche, Nazim C., 2003, « Avant-projet de loi sur les hydrocarbures et nouveau système fiscal », *Liberté* du 18 mars 2003.