

Pétrole et développement des pays producteurs

(2^e partie et fin)

Par Abdenour Keramane

Le temps des réformes : l'ouverture aux investissements privés et étrangers

Le revers de la médaille de cette politique fondée sur une valorisation intensive des hydrocarbures est la forte dépendance du pays par rapport aux hydrocarbures et, par voie de conséquence, sa vulnérabilité qui s'est manifestée de manière brutale au moment de la chute des prix du pétrole en 1986, avec des conséquences politiques, économiques et sociales dramatiques.

Pour faire face aux besoins financiers nécessaires à la poursuite du développement, la législation dans le secteur des hydrocarbures a été modifiée par la loi du 19 août 1986 et, plus profondément encore, par les amendements de la loi du 4 décembre 1991 lesquels introduisent, pour la première fois dans les pays producteurs et, en particulier dans les pays arabes, l'ouverture de l'amont pétrolier aux investissements privés et étrangers.

Ces réformes, réalisées délibérément et sans aucune contrainte, bien avant l'ajustement structurel et le réajustement de la dette intervenus en 1994, visaient plus particulièrement à inciter les compagnies pétrolières étrangères à investir dans la recherche et l'exploration, avec pour effets attendus l'accroissement des réserves et l'augmentation de la production dans le cadre d'un partage de production (51% pour la compagnie nationale Sonatrach).

Effectivement, il est incontestable que ces réformes ont eu un effet positif, rapide et retentissant : extension du domaine exploré, nouvelles découvertes pétrolières et gazières, augmentation de la production et des exportations.

Dès le milieu des années 1990, l'Algérie avait pratiquement reconstitué les réserves de l'année 1971 et des dizaines de compagnies de toutes nationalités opéraient dans le Sud algérien (les années 1996, 1997 et 1998 ont été particulièrement prolifiques !). Dans la première moitié de la décennie 1990, trente ans après sa création, Sonatrach était déjà devenue la 11^e compagnie pétrolière au niveau mondial.

Enfin, dans le prolongement des réformes libérales accélérées dans le pays depuis le début de la présente décennie, l'Algérie s'est dotée d'une nouvelle loi sur les hydrocarbures, le 19 juillet 2005, qui introduit une libéralisation plus profonde dans l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble du secteur.

Les principaux objectifs affichés sont : séparer le rôle de l'Etat en tant que propriétaire du domaine minier (mission confiée à une nouvelle entité publique Alnaft) de celui de l'opérateur his-

torique Sonatrach, transformé en société par actions soumise aux règles de la commercialité au même titre que les autres compagnies ; assouplir les obstacles inhérents à l'application de la loi de 1991 ; rendre plus attractif le régime des investissements pour attirer les compagnies étrangères.

La mise en œuvre de la loi de 1986 et surtout celle de 1991 appellait certainement des mesures d'amélioration et d'assouplissement dans le fonctionnement et dans les relations entre l'Etat et les compagnies pétrolières internationales. Une adaptation éventuelle de ces lois aurait dû s'appuyer sur un diagnostic approfondi, objectif et transparent au terme d'une décennie d'application. Fallait-il aller jusqu'à la remise en cause des bases de ces lois, comme le principe du partage de production, alors qu'elles avaient donné des résultats positifs ?

Dans un article publié par la revue *Liaison Energie Francophonie* N°70 – 1^{er} trimestre 2006, nous écrivions : «L'avenir dira si la loi de 2005, communément appelée loi de dénationalisation parce qu'elle réintroduit le régime des concessions en vigueur avant la nationalisation de 1971, apporte les réponses appropriées pour faire du secteur des hydrocarbures l'élément moteur du développement national, économique et social de l'Algérie».

En réalité, la loi du 28 avril 2005 n'a jamais été mise en application. Elle a été modifiée et complétée un peu plus d'un an après — sans explication ni débat, en dehors de l'adoption tout à fait formelle par le Parlement. Un nouveau texte à caractère législatif, plus précisément une ordonnance, entérinée par l'Assemblée populaire nationale (APN) en octobre 2006, revient au principe de la participation de Sonatrach à hauteur de 51%, instauré par la loi de 1991 et redevenu en vigueur aujourd'hui.

Quels sont les motifs de ce revirement inattendu ? Est-ce le retour au patriotisme économique ? Ou bien l'effet de l'augmentation des prix du pétrole, pourtant engagée dès 2004 et en rythme accéléré fin 2004 - début 2005.

Ou encore les réticences pour ne pas dire l'opposition, manifestées au sein de la société civile, des cadres, des syndicats et même des hommes politiques à l'égard de la loi de dénationalisation ?

Pour notre part, nous ne pouvons que nous féliciter de la marche arrière effectuée avec l'adoption de l'ordonnance de 2006, entérinée en octobre par le Parlement, même si la démarche suivie n'a pas manqué de porter un coup sérieux à la crédibilité du pays en matière de stabilité institutionnelle. Ce qui est certain c'est qu'elle donne raison, à pos-

teriori, aux auteurs de l'article publié dans *Mednergie* en janvier 2003, qui avaient soutenu la législation en vigueur depuis 1991 et appelé à «un consensus national autour du rôle du secteur des hydrocarbures dans le développement économique et social du pays».

Dans l'immédiat, il est attendu que le discours franchement libéral et la législation largement incitative attirent les investissements privés et extérieurs dans les hydrocarbures et, par voie de conséquence, libèrent les contraintes de financements propres à développer les secteurs d'Etat et sociaux : emploi, éducation, santé, culture, collectivités locales, etc.

Paradoxalement, force est de constater aujourd'hui que l'Etat reste le principal investisseur : dans son bilan 2006, Sonatrach affiche des investissements de 4,7 milliards de dollars américains et seulement 1,5 milliard de dollars américains pour les compagnies internationales privées ; en outre, elle annonce 33 milliards de dollars américains d'investissements dans les 5 ans à venir (dont 26% seulement pour les partenaires étrangers). L'allocation des ressources de l'Etat, à travers les banques publiques principalement, ne vaudrait-elle pas se faire aux dépens des autres secteurs et notamment sociaux ?

Il est un fait que l'accroissement de la production au prix d'investissements considérables n'a pas porté ses fruits sur la croissance et le développement. Etait-il judicieux d'augmenter la production au risque d'épuiser les ressources et de compromettre l'avenir des générations futures ? Depuis la fin de la décennie 90, il y a une accélération intense du rythme de production sans reconstitution des réserves à un niveau équivalent. Ainsi, sur la base des statistiques officielles, on constate que la production pétrolière totale algérienne s'est accrue de 1 578 barils/jour en 2000 à 2005 barils/jour en 2006, soit un accroissement de 27%, s'établissant à 2,2% de la production mondiale, alors que pour la même période, les réserves pétrolières sont passées de 10,8 à 12,3 milliards de barils, soit 1% des réserves mondiales. Le rapport R/P, qui donne une indication sur la durée prévue pour l'épuisement des réserves, est passé de 33,2 ans en 1996 à 16,8 ans en 2006, soit moins de 17 ans.

Ainsi, on observe que, si l'idéologie libérale dominante aujourd'hui est différente, pour ne pas dire opposée à celle des années 1970 qui était franchement socialiste, la logique adoptée de valorisation maximale des hydrocarbures, d'accroissement des exportations et d'utilisation des ressources accumulées pour le développement ne semble pas avoir évolué, pour l'instant.

Quelles perspectives pour les pays producteurs en développement ?

N'est-il pas opportun d'envisager des politiques économiques et sociales plus judicieuses ? A commencer par un rythme de production adapté réellement aux réserves prouvées et tenant compte des besoins des générations futures. Pourtant, la politique fondée sur l'exportation des hydrocarbures n'a pas produit les effets escomptés et il faut reconnaître, en fin de compte, que les progrès accomplis demeurent modestes par rapport aux aspirations populaires, aux espoirs suscités et aux potentialités offertes par les richesses pétrolières et les remarquables ressources humaines de l'Algérie. Ils n'ont pas permis de faire du pétrole un moyen et un atout majeur pour diversifier l'économie, promouvoir les PME, développer l'agriculture, l'industrie, les services, les potentialités touristiques, par exemple, à l'instar des pays voisins.

Aujourd'hui encore, les hydrocarbures procurent à l'Algérie plus de 96% de ses recettes d'exportations, 60% de son budget et 40% du PIB. Il est vrai que, tirant les leçons de l'expérience, un Fonds de régulation a été créé pour se prémunir d'une situation analogue à celle qu'a connue le pays en 1986 dans lequel sont versés les excédents pétroliers. Ce fonds a notamment permis le remboursement anticipé de la dette, écartant pour l'avenir le spectre de l'endettement qui a dramatiquement fragilisé le pays entre 1986 et 1994. Néanmoins, la gestion de ce fonds n'est pas affichée, ne fait pas l'objet d'un débat au Parlement et suscite des interrogations au niveau des experts, comme à l'échelle des dirigeants politiques.

D'autant plus que, avec l'augmentation du prix du pétrole qui s'est accentuée depuis 2004, le pays engrange des profits substantiels : la Sonatrach et le ministère de l'Energie diffusent périodiquement le montant des recettes pétrolières et gazières (59 milliards de dollars en 2007) et la Banque d'Algérie communique tout aussi régulièrement le montant des réserves de changes du pays, lesquels dépassent largement le montant total du PIB (110 milliards de dollars à fin 2007). Cependant, l'utilisation détaillée de ces importantes ressources ne fait pas l'objet de la même diffusion complète et transparente et il n'y a aucune disposition institutionnelle qui prévoit un tel mécanisme.

Ainsi, l'Algérie a réalisé 53,6 milliards de dollars de recettes d'hydrocarbures en 2006, en hausse de 17% par rapport à 2005 et de 71% par rapport à l'année 2004, en raison de l'augmentation des prix. Il faut noter comme conséquence logique de la politique d'ouverture qu'une part de plus en plus importante de la production revient aux com-

pagnies étrangères (6,3 milliards de dollars en 2006, en hausse de 21% par rapport à 2005).

Cette manne consécutive à l'augmentation brutale du prix du pétrole depuis 2004 et la forte sollicitation des citoyens, qui s'interroge, à juste raison, sur l'utilisation des ressources consécutivement à ces annonces, a conduit le gouvernement à décider d'un programme important de relance économique estimé à 50 milliards de dollars américains comportant différentes réalisations d'infrastructures : autoroutes, barrages, lignes ferroviaires, logements, etc. qui font courir les firmes étrangères vers une destination jugée dangereuse et peu fiable il y a peu de temps. Reste à savoir si ce programme aura des effets structurels durables qui se prolongeront au-delà de la seule période de sa réalisation.

Tout dépendra du mode de gestion de cet ambitieux programme, des méthodes de réalisation et, en particulier, de la nature de l'appel à l'assistance technique pour exécuter les projets.

Le niveau de développement d'un pays ne saurait se mesurer par le nombre de contrats «clés en main» passés avec les sociétés étrangères, ni leur montant.

La passation de contrats «clés en main» avec de grandes sociétés internationales, aux références avérées sans aucun doute, pour les études, la réalisation, voire même l'exploitation et la maintenance des installations, mais sans mettre l'accent sur l'utilisation des compétences et ressources locales, sur les retombées industrielles, technologiques et scientifiques, ne favorise pas la mise en place de conditions assurant un développement durable. Au contraire, les ressources des hydrocarbures doivent être utilisées pour asseoir son développement propre, grâce à la mise sur pied d'équipes d'ingénierie, avec une participation active des ressources locales techniques et humaines, accumulant les connaissances, le savoir-faire et l'expertise et créant de la valeur ajoutée de manière durable. Ce sont là les conditions d'un transfert de technologie véritable, d'une politique adéquate de partenariat industriel, d'une coopération qui met en réseau l'université, les centres de recherche, les grandes entreprises et les PME, avec des programmes de recherche-développement communs en collaboration avec les partenaires des pays industrialisés.

La prise de conscience récente de cette énorme lacune — mieux vaut tard que jamais ! — a conduit le ministère de l'Energie à envisager d'inclure des clauses de cette nature (transferts de technologie, partenariat industriel en Algérie et à l'étranger) dans les futurs appels d'offres pour la distribution de permis d'exploration.

Suite en page 10