

Richesses naturelles et développement : l'exemple du pétrole

Interview de Sadek BOUSSENA*

Informations et Commentaires :

L'exploitation et l'exportation des richesses énergétiques (pétrole et gaz naturel) ont constitué, pour de nombreux pays, dont l'Algérie, le moyen souvent unique de financer le développement. D'aucuns parlent d'une Algérie « malade du pétrole ». Quel bilan tirez-vous de l'utilisation de la rente pétrolière dans l'expérience algérienne de développement ?

Sadek Boussena : On ne peut inscrire le processus concret de développement d'un pays dans la logique fermée d'un « modèle ». Le bien fondé d'un « modèle » repose sur sa rigueur logique ; alors que l'analyse d'un processus concret de développement dépend de rapports de force qui varient au cours du temps et orientent ce processus.

L'Algérie a adopté un modèle de développement très volontariste. Elle bénéficiait d'une rente pétrolière, donc d'une capacité de financement non négligeable. Cette capacité pouvait être le point de départ d'une stratégie finançant les premiers investissements d'une industrialisation accélérée.

Le « modèle » n'était pas mauvais en soi. Il a surtout rencontré un manque de pragmatisme. Les contraintes et opportunités nouvelles qui sont apparues au cours du processus de développement n'ont pas conduit à une révision du modèle qui a été en quelque sorte figé. Le processus a révélé des rigidités issues de l'action des banques

ou du contrôle étatique du commerce extérieur. Il a, de plus, souffert des mauvais résultats de la réforme agraire. La rente pétrolière en est ainsi venue à financer l'économie, dans l'attente de ses premiers résultats positifs, et non plus l'investissement initial.

Cet emploi de la rente pétrolière a occulté les dysfonctionnements et blocages que rencontrait le processus concret de développement. La suppression de ces obstacles qui aurait nécessité la révision du modèle initial a été longtemps différée. En effet, le projet algérien était, nous l'avons dit, très volontariste. Il voulait ignorer les règles de base du marché. En outre, il reposait, pour sa réalisation, sur l'action d'une « élite » appuyée sur le pouvoir politique, sans qu'existent de réels contre-pouvoirs. Les rigidités de l'appareil politique ont sans doute joué un rôle important en empêchant l'émergence de tels contre-pouvoirs et une ouverture politique et sociale qui aurait été nécessaire. En d'autres termes, c'est l'absence de démocratie, et notamment son apport potentiel en matière de contrôle externe et de contre-pouvoirs institutionnels qui auraient permis d'arrêter les mauvaises expériences et de corriger le tir. Les citoyens auraient, ainsi, pu opérer des choix et participer comme acteurs au développement du pays.

La question de la rationalité des choix économiques, de l'efficacité des décisions ne pouvait donc pas être immédiatement posée. Les différents « chocs pétroliers », en augmentant la rente ouvraient de nouvelles opportunités de financement ; ils offraient ainsi, de nouveau, la possibilité d'attendre encore davantage les premiers résultats positifs et donc de différer la révision du modèle.

La relative abondance de la ressource financière a parfois conduit à des décisions irrationnelles dans de nombreux domaines, en particulier sur le plan économique. Cela ne signifie pas que les revenus pétroliers aient été totalement gaspillés. Ils ont eu aussi des effets positifs. Ainsi, la rente pétrolière a-t-elle pu être mobilisée entre les mains de l'Etat et utilisée productivement par la planification. Le rôle de l'Etat était alors non seulement nécessaire mais aussi incontournable (compte tenu de la structure sociale de l'Algérie de cette période) pour mettre cette rente au service du développement. Elle a financé la mise en place d'une infrastructure importante, par

* Professeur associé à l'Institut d'Etudes de la Production et de l'Energie de Grenoble, Université Pierre Mendès France ; ancien ministre algérien de l'énergie de 1988 à 1991 ; ancien président de l'OPEP.

exemple l'électrification du pays. Enfin elle a permis la réalisation d'un effort très conséquent en matière d'éducation : formation sur place d'une main-d'œuvre qualifiée à travers l'enseignement technique ainsi que des cadres nécessaires à l'économie nationale ; accès généralisé des filles au système éducatif, ce qui jette ainsi les bases d'un progrès social à venir.

Ainsi, la première leçon qui peut être tirée de l'exemple algérien est que la rente pétrolière est, pour le pays en développement qui en bénéficie, une occasion historique dont il pourrait tirer profit, sous certaines conditions. La question principale qui se pose n'est pas de savoir s'il faut ou pas utiliser cette rente pour financer le développement, mais de savoir jusqu'à quel moment et quel niveau de production faut-il développer l'extraction pétrolière. L'exemple algérien est ici significatif : l'Etat algérien a accepté de s'endetter pour financer la mise en place de l'infrastructure permettant d'accroître les productions pétrolière et gazière du pays. Devait-il le faire ? A mon avis, il ne le devait pas. En procédant ainsi, l'Etat finançant l'infrastructure, il assume aussi le risque commercial de l'opération. Les entreprises étrangères qui achètent le gaz ou le pétrole deviennent ainsi les principales bénéficiaires : elles ont alors un accès à la ressource, souvent garanti par des contrats à long terme, sans courir le moindre risque dans le développement en amont. De plus, si ce risque paraissait limité quand les prix des produits pétroliers montaient, il devient démesuré quand ces prix baissent. L'Etat algérien s'est ainsi trouvé entraîné dans une spirale d'endettement.

D'autres solutions étaient sans doute préférables, reportant en totalité ou en partie le financement de ces infrastructures et le risque commercial sur les capitaux étrangers qui en bénéficiaient. Il aurait donc fallu recourir partiellement à l'investissement direct étranger dans ce secteur. Les critères de choix économiques de l'Algérie étaient multiples, situés entre ceux d'une économie de marché et ceux d'une économie planifiée. Je pense que des liens plus normalisés avec les marchés internationaux auraient levé les ambiguïtés qui sont la source de multiples blocages de l'économie algérienne. L'orientation sociale affichée et le « volontarisme » dans le projet de

développement n'auraient pas dû exclure certaines règles basiques du marché.

I. et C. « Chocs et contre-chocs » pétroliers se succèdent. Quel bilan peut-on tirer de l'évolution des prix sur le marché pétrolier depuis 1973 ? Les pays des Périphéries en ont-ils tiré avantage ?

S.B. Le pétrole est une marchandise particulière, un produit stratégique. Au plan économique, étant la source d'énergie la plus utilisée, son prix joue un rôle directeur sur ceux de toutes les autres sources d'énergie. Son exploitation met en œuvre des capitaux très importants. Sa production constitue donc un enjeu financier considérable. Au plan politique le pétrole est un produit stratégique, indispensable au fonctionnement de toute économie et de tout appareil militaire.

Le marché international du pétrole est également un marché particulier. Il est oligopolistique. Il s'y exerce les actions des forces économiques des acteurs de très grande taille, par exemple les grandes compagnies internationales ainsi que les actions des forces politiques. Aucune de ces forces, politiques ou économiques ne paraît pouvoir exercer une action dominante et durable sur les autres.

L'expérience de l'OPEP, recherchant soit à obtenir des prix élevés sur le marché international, soit à regagner des parts, démontre que le contrôle de ce marché, sous la forme d'un marché administré, est impossible. L'organisation de l'OPEP, quand la discipline de tous les membres est réelle, peut influencer le marché en relevant les prix, comme elle vient de le montrer récemment. L'OPEP — lorsqu'elle est décidée, unie, et qu'elle trouve des compromis avec les autres producteurs — peut avoir une capacité d'influencer le marché, mais non de l'administrer.

La réalité de ce marché est donc celle de l'action de fractions d'intérêts exerçant une influence. Au gré de leurs stratégies, des acteurs s'allient, conjuguent leur action, puis se séparent. L'influence qu'ils peuvent exercer sur le marché, lorsque des alliances de grande envergure se constituent, reste temporaire. Il s'ensuit que, parfois, « une main invisible » décide ou non de l'exploitation d'un gisement. Ainsi, l'Iran, qui est le deuxième pays du monde par ses réserves

de gaz naturel n'en exporte pourtant pas un mètre cube. La logique du marché qui voudrait que soient mis en exploitation d'abord les gisements les moins coûteux, puis, à mesure de l'épuisement de ceux-ci et de l'augmentation des besoins, des gisements où les coûts d'exploitation sont plus élevés, n'est aucunement respectée. Les stratégies des acteurs politiques ou économiques parviennent à imposer leurs propres choix.

Le pays périphérique exportateur qui compte sur une rente pétrolière pour financer son développement voit donc cette rente fluctuer au gré d'un marché au prix volatil. La dépendance de ce pays vis à vis d'un tel marché ne peut être que source de perturbation. Son économie ne peut être conduite à partir d'un marché aussi instable.

I. et C. Les changements technologiques actuels portant sur la recherche et l'extraction du pétrole (sismique en trois D, balayage infrarouge par satellite, technique du forage horizontal) peuvent-ils modifier durablement les rapports de force existants sur le marché en faveur des pays des Centres ou de leurs puissantes sociétés pétrolières ?

S.B. Ces innovations techniques ont pour effet de réduire les coûts de recherche ou de forage. Faut-il donc en attendre la mise en exploitation de nouveaux gisements caractérisés par des coûts de production faibles pouvant remettre en cause l'importance des gisements exploités par les pays périphériques, par exemple le Moyen-Orient ? Il semble difficile de voir dans ces innovations l'amorce d'un changement durable du rapport des forces.

Les bas prix du marché rendent peu probable la mise en exploitation de tous les nouveaux gisements qui viendraient en concurrence avec ceux actuellement exploités. Ces prix bas rendent insuffisamment profitable la mise en œuvre des capitaux très importants nécessaires à l'exploitation de gisements nouveaux même dans le cadre de l'emploi de ces nouvelles technologies. Voilà pourquoi les prix finissent par s'établir à un niveau qui tient compte de plusieurs facteurs, y compris ceux de nature géostratégique.

Le bénéfice de ces innovations techniques va aujourd'hui aux sociétés pétrolières des pays des Centres. Cela ne signifie nullement qu'elles prennent ainsi un avantage déterminant et définitif sur leurs homologues des Périphéries. Celles-ci peuvent bénéficier de transfert de technologie les plaçant dans une situation de relative égalité, lorsque la mise en exploitation de nouveaux gisements deviendra nécessaire.

Il est peu probable que la région du Moyen-Orient perde son caractère stratégique. Elle est, en effet, la région où les coûts d'exploitation demeurent les plus faibles. Les prix bas sur le marché confortent cette situation. Elle correspond à la convergence des intérêts des grands acteurs, dont l'alliance exerce une influence déterminante sur le marché. Le rôle moteur de l'Arabie Saoudite, premier producteur mondial, démontre bien qu'on ne peut envisager de marginaliser cette région.

I. et C. Les pays des Périphéries ne sont pas tous des pays exportateurs d'hydrocarbures. Quels rapports devraient s'établir entre producteurs et acheteurs des Périphéries afin de contribuer à leur développement mutuel ?

S.B. Le renforcement de la coopération entre les pays des périphéries me paraît la réponse idoine. Toutefois, compte tenu de la structure de l'économie mondiale, il faut être réaliste : ces actions ne seront pas déterminantes à court terme. Ce réalisme ne signifie pas l'immobilisme, ou l'acceptation passive de l'ordre économique actuel. Il implique, par contre, la sélection rigoureuse des actions et des projets à encourager. Dans le domaine de l'énergie, et particulièrement dans celui du pétrole et du gaz naturel, les opportunités sont nombreuses, concrètes et souvent rentables pour les acteurs « volontaristes » qui parviennent à s'organiser pour tenter de briser les monopoles des grands groupes et des grandes banques internationales. La dite coopération sud-sud suppose bien évidemment un certain volontarisme, puisque ses objectifs entrent, par définition, en contradiction avec les intérêts dominants de l'économie mondiale d'aujourd'hui.