

Politique des hydrocarbures et développement global de l'Algérie

Paul SINDIC*

En menant une discussion critique du projet de loi sur les hydrocarbures en Algérie, Paul Sindic pose de manière complète la question de l'utilisation de la richesse pétrolière pour assurer le développement. Le cas de l'Algérie n'est pas spécifique : il est exemplaire. Il permet d'analyser les conditions par lesquelles les opportunités créées par la production d'hydrocarbures peuvent devenir des moyens de développement pour les pays des Périphéries bénéficiant de telles richesses.

Après avoir analysé la prospective pétrolière des prochaines décennies, l'étude qui suit se propose d'examiner si le nouveau projet de loi hydrocarbures algérien correspond bien aux exigences d'un développement global de l'Algérie, s'il permettra au gouvernement algérien d'accroître ses ressources et de mieux maîtriser l'activité de recherche et de production d'hydrocarbures. Enfin, les incidences possibles de ce projet de loi sur l'avenir de Sonatrach seront brièvement analysées.

* Cadre juridique, spécialiste des questions pétrolières et du développement. Cette étude a été réalisée, en novembre 2002, pour analyser le projet de loi sur les hydrocarbures algériens.

I – La prospective pétrolière des prochaines décennies

I.1 – Le nouveau contexte mondial

Le nouveau projet de loi sur les hydrocarbures, s'il est un jour promulgué, ne portera pleinement ses effets, vu les délais liés aux caractéristiques propres des activités de recherche et d'exploitation d'hydrocarbures, que dans une dizaine d'années. Il importe donc de savoir s'il est en adéquation avec ce que sera la situation planétaire des hydrocarbures à cet horizon.

Or, l'événement décisif pour la prospective pétrolière n'est pas « la fin du pétrole » qui n'est pas encore à l'ordre du jour, mais le moment où la courbe de l'offre planétaire de pétrole va décrocher de la demande.

Chacun peut comprendre aisément l'importance de ce décrochage et celle d'une appréciation correcte de sa date, puisque, si l'événement n'a pas été convenablement anticipé, avec le développement suffisamment à l'avance de ressources énergétiques et de technologies alternatives, on peut aboutir à une pénurie physique de pétrole, à un affrontement international sur l'accès à ces ressources, à un envol incontrôlé et incontrôlable des prix débouchant sur des situations de chaos économique, social et politique de grande envergure.

Jusqu'à il y a quelques années, l'appréciation dominante de cette date, jamais évoquée d'ailleurs dans les médias, était américaine, la situant vers 2040 ou au-delà. Depuis, une contestation vigoureuse des thèses américaines a été engagée par un ensemble d'experts européens, conduits notamment par MM. C. Campbell et J. Laherrère, qui ont critiqué à juste titre les concepts et les méthodes d'évaluation américaines. Cet ensemble d'experts estime que la période de décrochage pourrait se situer entre 2015 et 2020, même avec des estimations « plancher » de l'évolution de la demande pétrolière, autant dire demain à l'échelle des calendriers propres aux activités pétrolières.

Parmi les éléments solides issus de leur argumentation technique, on peut citer les points suivants :

– La domination américaine dans le domaine technico-économique des hydrocarbures fait que, outre, bien entendu les unités de mesure US, règnent dans le monde pétrolier deux concepts d'origine américaine : 1) Celui de « réserves prouvées » qui est un concept technico-économique lié aux règles US obligatoires de présentation de leurs activités pour les compagnies, qui n'est donc pas un concept technique visant à définir les réserves réelles, mais qui est nettement inférieur à celles-ci, qui ne font pas l'objet aux USA de déclarations publiques ; 2) celui du ratio réserves / production abondamment utilisé par les médias spécialisés pour soi-disant déterminer la durée pendant laquelle on pourra continuer à produire, soit à l'échelle d'un gisement, soit globalement, des hydrocarbures.

L'utilisation abusive de ces deux concepts a conduit à une vision déformée proprement américaine de la prospective pétrolière. En effet, le caractère limité et restrictif au départ, non technique, des « réserves prouvées » fait que, au fur et à mesure de l'exploitation des gisements, celles-ci sont sans cesse revues à la hausse, induisant un optimisme global, non justifié, quant à l'estimation des réserves ultimes réelles. Par ailleurs, un ratio réserves / production de 50 ne signifie nullement que l'on va continuer à produire au même rythme pendant 50 ans, puis, ensuite tomber à 0. Bien au contraire, comme la production de chaque gisement connaît une montée en puissance, un plateau, et une période plus ou moins longue de déclin, la courbe globale d'offre possible de l'ensemble des gisements planétaires se présente sous la forme d'une courbe en cloche qui, en moment donné, va faire que l'offre pétrolière mondiale de pétrole décrochera de la demande.

Les prévisions américaines (2040) sont en fait contredites par l'effondrement depuis 1965 du rythme moyen des découvertes pétrolières (nombre et importance) estimées en réserves « techniques » ou « moyennes » (réserves prouvées + probables), beaucoup plus proches de la réalité que les réserves « prouvées » US, la baisse constante depuis 1980 du montant planétaire global de ces réserves « moyennes » (à l'inverse des réserves « prouvées » qui continuaient, elles, à augmenter), le fait que tous

les bassins pétroliers sont désormais connus et répertoriés, pour le pétrole « classique » comme pour le pétrole « non-conventionnel » (non productible par les méthodes habituelles).

Quoi qu'il en soit, le poids de cette argumentation, la véritable bataille menée par ses auteurs pour la faire connaître face à la doctrine dominante américaine, ont commencé à porter leurs fruits. C'est ainsi qu'un Rapport officiel français sur l'énergie (« Energie 2010-2020, les chemins d'une croissance sobre », rapporteur P. Boisson) évoque ce décrochage comme possible à partir de 2020, les prévisions récentes de BP et TotalfinaElf le situent aussi comme possible dans la période 2010-2020. Plus significatif encore, un séminaire d'experts énergétiques internationaux tenu à Uppsala en Finlande en Mai 2002, incluant MM C. Campbell et J. Laherrère, mais aussi M. Matthews Simmons, conseiller du Président Bush pour les questions énergétiques, a vu ce dernier s'inscrire dans cette perspective, pousser un cri d'alarme à ce propos (« *we need a wake up call. We need it desperately...* ») et en tirer des conséquences géostratégiques sur lesquelles nous allons revenir (*pour plus de détails sur ce séminaire, voir le site www.isv.uu.se/iwood2002/*).

Par ailleurs, pour le gaz, dont la date de décrochage offre-demande est plus éloignée, mais pourrait être rapprochée par des impératifs « effet de serre » (énergie moins émettrice de CO₂) ou la nécessité d'élaborer des hydrocarbures liquides synthétiques à partir du gaz pour remplacer un pétrole défaillant, l'événement intéressant au premier chef l'Algérie est le fait que les USA, plus gros consommateur mondial, paraissent, là aussi, avoir révisé récemment l'estimation optimiste qu'ils faisaient jusqu'ici de leurs propres réserves (voir les déclarations de Matt Simmons à ce sujet) et constaté que les zones proches susceptibles jusqu'ici de les approvisionner, Canada, Mexique, avaient elles-mêmes des réserves fort limitées. D'où des démarches faites dans l'urgence pour mettre la main sur de nouvelles sources d'approvisionnement plus éloignées, l'Algérie étant concernée au premier chef.

Enfin, plus globalement, les dernières décennies, ont vu se dessiner un paysage pétrolier appelé, selon toute vraisemblance, à persister et marqué par deux faits essentiels :

– La forte poussée capitaliste néo-libérale née à la fin des années 70 de la rupture de l'équilibre du

rapport de forces des années 60 : « camp socialiste » + pays en développement (PED) versus grands intérêts capitalistes occidentaux, rupture liée à l'émiettement du front des PED accompagnant l'affaiblissement, puis l'effondrement du « camp socialiste ». Dans le domaine des activités pétrolières, cet équilibre du rapport des forces avait permis à nombre de pays pétroliers du Sud de conquérir une maîtrise nationale de l'exploitation de leurs richesses en hydrocarbures, via notamment la création d'entreprises pétrolières nationales (cas de l'Algérie avec Sonatrach). À l'inverse, la poussée capitaliste néo-libérale s'est traduite par un retour en force des grandes compagnies pétrolières dans les activités amont de nombre de pays producteurs, soit via la privatisation des entreprises nationales pétrolières quand cela était politiquement possible, soit par leur relative marginalisation. À noter cependant que nombre de grands pays pétroliers du Sud ont résisté, y compris les pays du Golfe les plus liés apparemment à l'Occident, et conservé, sous des formes diverses, une maîtrise nationale de ces activités, tout simplement parce qu'elles constituent toujours l'essentiel de leurs ressources.

– Un important mouvement de concentration au sein des grands groupes pétroliers occidentaux aboutissant à la constitution d'un nombre limité de groupes géants que leurs capacités technologiques et financières considérables mettent en position de rafler toute zone nouvelle pétrolière attractive à développer, marginalisant les autres compagnies.

Ce paysage global, et notamment la prospective pour les deux décennies à venir, induisent d'ores et déjà, à mon sens, les conséquences stratégiques suivantes :

– Une augmentation nette dans la durée du prix des hydrocarbures, quelles que puissent être les fluctuations conjoncturelles : pour le pétrole, du fait de l'anticipation de la phase de déclin, de la nécessité d'investir des sommes très importantes dans des méthodes d'exploitation plus sophistiquées, dans de nouveaux gisements, de commencer à mettre en valeur le pétrole non-conventionnel d'un coût d'exploitation nettement plus élevé ; pour le gaz, du fait de l'apparition des USA sur le marché mondial comme un gros

importateur et de la nécessité de mobiliser des gisements nettement plus éloignés des principales régions de consommation.

– Une stratégie pétrolière des USA encore plus hégémonique et agressive, du fait de la nécessité jugée absolue par ce pays de s'assurer, sur la longue durée, un contrôle économique et politique étroit des régions pétrolières appelées à garantir ses énormes besoins d'approvisionnement en pétrole et en gaz, même en cas de déclin planétaire global de l'offre, en reportant les efforts de rationnement éventuels sur les autres pays, si nécessaire (sur la volonté de ce contrôle, voir aussi les déclarations de Matt Simmons lors du séminaire précité). La volonté d'installer à tout prix un régime pro-américain en Irak et permettre ainsi l'entrée en force des compagnies américaines dans un pays pétrolier dont elles étaient écartées depuis 1970 et dont les réserves pourraient dépasser les 2/3 des réserves saoudiennes, de même qu'un contrôle renforcé de l'ensemble du Moyen-Orient pétrolier dont les peuples sont de plus en plus anti-américains, s'inscrit dans cette perspective. On peut y ajouter la volonté de se débarrasser du régime nationaliste de Chavez au Venezuela, celle d'une pénétration accrue dans l'Afrique de l'Ouest pétrolière, dans le bassin de la Caspienne, la pression sur l'Algérie, appelée à s'insérer dans un Accord de libre-échange spécifique avec les USA, pour qu'elle accroisse ses capacités de production, etc.

Cette stratégie de contrôle porte également, selon nous, non seulement sur les garanties d'approvisionnement, mais sur une présence massive dans l'amont afin de compenser au maximum l'énorme coût pour les USA d'importations toujours croissantes d'hydrocarbures plus chers. Ce contrôle renforcé vise aussi à éviter un envol incontrôlé des prix, ainsi qu'à renforcer dans la durée la domination stratégique sur les autres pays consommateurs, obligés de venir mendier des hydrocarbures se raréfiant auprès des USA ou de leurs sociétés pétrolières.

1.2 – Quelles sont les perspectives pour l'Algérie dans un tel contexte ?

Celle-ci est dans une excellente situation stratégique. Susceptible de maintenir ou d'accroître sa production de pétrole et plus encore de gaz, située à proximité d'une grande zone de consommation à

laquelle elle est liée par des accords économiques et dont les ressources propres en hydrocarbures déclinent (Mer du Nord), pouvant également alimenter en gaz les USA qui multiplient les pressions à ce sujet, elle va être très courtisée. Elle est donc en position de tirer au mieux parti de ses ressources en hydrocarbures, d'imposer largement ses conditions pour leur mise en valeur et, dans une perspective de hausse à terme du prix de ces hydrocarbures, d'en tirer le moment venu des ressources en devises fortement accrues.

Le gouvernement algérien actuel partage-t-il cette analyse ? Cela n'est pas du tout évident, car les déclarations ministérielles déjà mentionnées font surtout état :

a) d'une concurrence d'autres régions productrices qui obligerait l'Algérie, pour attirer les capitaux nécessaires, à rendre les conditions d'accès à ses hydrocarbures « plus compétitives »,

b) de la nécessité d'une lutte pour défendre ses parts de marchés. Par ailleurs, l'appréciation globale est celle d'une abondance mondiale des ressources en hydrocarbures où le montant des découvertes ces dernières années excéderait la consommation, totalement en contradiction avec l'analyse qui précède. Confusion entre la conjoncture immédiate et le long terme, informations erronées « d'experts internationaux » mal intentionnés, poussant l'Algérie à baisser la barre de ses exigences, transposition mal fondée aux activités hydrocarbures de l'idéologie néo-libérale classique poussant les pays du « Sud » à toujours plus de concessions (fiscales, sociales) pour « attirer les capitaux étrangers », seule source possible du développement, on ne sait trop.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement algérien nous paraît être devant une alternative claire :

– Soit céder largement à la pression capitaliste néo-libérale occidentale, à l'idéologie du « tout marché », du « tout privatisé, en confiant aux grandes compagnies pétrolières occidentales, européennes ou américaines, l'essentiel du développement futur de ses richesses en hydrocarbures et en abandonnant de fait largement la maîtrise nationale sur ces activités. Mais alors le prix risque d'être fort élevé en termes de pillage des richesses du pays, via de multiples canaux, ainsi que de privation de ressources publiques

essentielles pour un décollage économique réel du pays,

– Soit tirer pleinement parti des excellentes conditions stratégiques dans lesquelles va se trouver l'Algérie à moyen et long terme, en maintenant une maîtrise nationale forte de ses activités hydrocarbures et en faisant pleinement jouer la concurrence pour maximiser la part de richesses revenant à la nation.

Bien qu'il comporte des dispositions contradictoires à cet égard (exemple volonté réaffirmée de recourir à des appels d'offre), le projet de loi hydrocarbures nous paraît, comme nous le verrons plus en détail ci-après, pencher nettement vers le premier terme de l'alternative.

II – L'adéquation du projet de loi aux exigences du développement global de l'Algérie

De nombreux travaux d'organismes internationaux tels le PNUD avec notamment ses critères du développement humain, de divers spécialistes internationaux, les exemples des rares pays du « Sud » ayant réussi des décollages économiques et industriels diversifiés, y compris dans les hautes technologies, avec de forts reculs du chômage, même si les insuffisances sociales y demeurent criantes (type Corée du Sud, Taiwan et à un moindre degré Malaisie) permettent de mieux cerner, dans le monde du début du XXI^e siècle, les conditions fondamentales d'un véritable décollage économique et industriel diversifié de l'Algérie, seul à même d'y faire reculer le chômage massif et la misère. Il s'agit de l'adoption d'un véritable plan de développement global de longue durée comportant notamment les points essentiels suivants :

1) La mise sur pied d'un système d'éducation-formation-recherche de niveau équivalent aux systèmes occidentaux, respectueux de l'identité culturelle multiple du pays, mais garantissant l'accès pour tous, sans discrimination (homme-femme notamment), aux savoirs de notre temps.

2) La remise à niveau (ou la mise sur pied) des grandes infrastructures (éducation déjà mentionnée, santé, équipements urbains et logements sociaux à faible loyer, eau, assainissement, transports, énergie, télécoms, etc.) permettant à l'ensemble de la

population concernée de parvenir à un meilleur niveau de développement humain.

3) Une politique nationale volontariste des activités productives (industrielles, de services, agricoles) tendant à la création d'une palette d'activités la plus diversifiée possible, incluant notamment des activités à haute valeur ajoutée, et visant l'accès à la compétitivité mondiale. Une telle politique est la seule à même de garantir : a) les importantes créations d'emplois indispensables pour faire reculer d'une manière décisive le chômage de masse et la misère ; b) l'accumulation de ressources nationales nécessaire pour autofinancer la poursuite du processus de développement sans dépendance, en relayant notamment les ressources provenant des hydrocarbures.

Ce développement des activités productives devra intégrer les critères du développement durable, à savoir l'économie des ressources naturelles consommées et la minimisation des nuisances pour l'environnement, local et planétaire.

L'insertion dans une Zone économique régionale (ZER) d'un type nouveau et une régulation des échanges avec les zones développées sont également nécessaires pour la réussite de cette politique des activités productives

4) Des réformes politiques et économiques devant nécessairement accompagner le développement « global » (efficacité de l'Etat, démocratisation du système politique, respect des libertés fondamentales, tolérance à l'égard des minorités de toute nature, cessation des discriminations envers les femmes, politiques de partage équitable des fruits du développement, développement des acquis sociaux, etc.).

Le financement d'un tel plan de développement implique un montant important d'investissements de diverses sources, capitaux publics nationaux auxquels pourraient venir théoriquement s'ajouter les réductions de dette, l'aide au développement, capitaux privés nationaux et investissements directs étrangers (IDE), ces derniers étant indispensables pour les apports de technologie, les garanties de débouchés extérieurs, mais devant être canalisés dans des

partenariats (et non dans des prises de contrôle) avec des entreprises algériennes, contribuant à la mise à niveau et à la modernisation de ces dernières, ainsi que vers les branches industrielles que l'Algérie aurait décidé de développer.

Les points 1) et 2), les nécessaires interventions d'impulsion de l'Etat dans le développement industriel (recherche, formation, entreprises publiques, incitations financières) nécessitent en tout cas de très importants investissements publics si l'on veut que la totalité de la population en bénéficie.

Si l'on est réaliste, la probabilité de réductions de dette vis-à-vis d'un pays qui dispose d'importantes ressources en devises et de réserves de change inemployées est très faible et l'aide au développement, notamment dans le cadre euro-méditerranéen, reste pour l'instant plutôt symbolique. La formule du « *Contrat de développement* » à passer entre la Communauté internationale et chaque pays du « Sud » pour garantir le financement de son développement global, formule que nous défendons, n'est pas encore d'actualité. Cela signifie concrètement que l'Algérie ne peut guère compter que sur ses ressources propres provenant de l'activité hydrocarbures pour assurer les investissements publics nécessaires pendant toute la période de début du décollage économique et industriel (10 ans minimum).

D'où trois questions essentielles :

a) La conception du développement retenue théoriquement (nous ne pouvons guère en effet parler de sa mise en œuvre effective, car elle n'a que très partiellement démarré) par le gouvernement algérien actuel est-elle du type défini aux points 1) à 4) ci-dessus ?

b) Le montant des ressources revenant à l'Etat algérien en provenance de l'activité hydrocarbures est-il suffisant pour assurer les investissements publics nécessaires pour un développement global du pays ?

c) Est-ce que les orientations et le cadre juridique tracés par le nouveau projet de loi sur les hydrocarbures sont de nature à maximiser la part revenant à l'Etat algérien dans l'ensemble des richesses créées par l'activité hydrocarbures ?

Sur le point a), la réponse est négative. La conception du développement retenue par le gouvernement algérien actuel est une conception néo-

libérale, en tout point conforme aux exigences des grands intérêts capitalistes occidentaux, européens et américains, reposant sur le « tout marché » et le « tout privatisé », avec une totale liberté d'investir pour les IDE, une absence d'intervention de l'Etat dans le développement industriel. Témoignent aussi concrètement de cette orientation néo-libérale l'absence de consensus sur la nature de la mise à niveau du système public d'éducation-formation-recherche et l'incapacité à la mettre en œuvre, la signature, sans aucune réserve, de l'Accord de libre-échange avec l'UE (à noter qu'il permettra à terme aux capitaux européens d'investir sans aucune limitation dans le secteur hydrocarbures et que ses conséquences négatives potentielles sont, à notre sens, largement sous-estimées par l'opposition politique démocratique), les prises de contrôle totales par les IDE préférées aux partenariats, la volonté de privatiser la plupart des entreprises publiques, y compris celles assurant des services publics, la politique de dérégulation et d'alignement sur les prix internationaux, etc. (ce crédo néo-libéral est d'ailleurs largement repris par M. le Ministre C. Khelil dans son exposé de motivations déjà cité).

La première remarque que l'on peut faire à ce propos pour éclairer le débat démocratique nécessaire est que l'on ne se trouve déjà plus dans la période des illusions initiales relative au néolibéralisme. Des pays du « Sud », plus développés que l'Algérie, comme l'Argentine et le Brésil, qui ont voulu se conformer aux préceptes néo-libéraux, ont été plongés dans des crises d'autant plus graves qu'ils les ont appliqués plus complètement (cas de l'Argentine). Nous ne parlons même pas ici de la catastrophe économique et sociale pour les Etats africains, voire pour l'Algérie elle-même, de l'application des mesures néo-libérales des plans d'ajustement structurel. La deuxième est qu'aucun des pays qui ont réussi réellement leur décollage économique et industriel global ne l'a fait en suivant les préceptes néo-libéraux, mais plutôt en appliquant, au moins en partie, le modèle défini aux points 1) à 4) ci-dessus, en contrôlant leurs échanges et les IDE, etc.

– Sur le point b), nous ne pensons pas que les recettes actuelles de l'Etat algérien provenant de l'activité hydrocarbures, même si elles pourraient

permettre d'entamer un développement global au sens où nous l'entendons, soient suffisantes pour financer les dépenses publiques (investissements et fonctionnement) nécessaires pour un véritable décollage économique et industriel, jusqu'à ce que d'autres activités puissent prendre le relais (10 ans ?). Bien entendu, des études approfondies seraient nécessaires pour étayer cette affirmation, mais l'importance des investissements de remise à niveau des grandes fonctions (éducation-formation-recherche, santé, logement social, etc.) et des infrastructures et une estimation grossière du taux d'investissement, en % du PIB, nécessaire pour atteindre un taux de croissance de 6 à 7 %, caractéristique du décollage économique, laissent peu de doutes à ce sujet. Théoriquement, le complément de ressources publiques nécessaire pour financer le développement global pourrait être fourni par la réduction de la dette ou une augmentation substantielle de l'aide au développement, mais nous avons déjà noté la faible probabilité pour qu'il en soit ainsi dans les 10 ans à venir. Il ne reste donc, pour l'essentiel, que la maximisation de la part revenant à la nation algérienne dans l'ensemble des richesses créées par l'activité hydrocarbures et un accroissement des capacités de production de gaz et de pétrole pour se hisser au niveau d'investissements publics nécessaires.

– La question posée en c) sera traitée au point III) ci-après

III – Les orientations et le cadre juridique nouveau proposés par le projet de loi hydrocarbures sont-ils de nature à maximiser les ressources revenant à l'Etat algérien, à lui permettre de parvenir à une meilleure maîtrise et à un meilleur contrôle des activités de recherche et de production d'hydrocarbures

III.1 – La maximisation des ressources

Fondamentalement, la meilleure manière de maximiser les ressources revenant à la nation algérienne en provenance de l'activité hydrocarbures consisterait à confier celle-ci au maximum à Sonatrach, sous réserve que celle-ci soit en capacité, financière et technique, de valoriser au mieux ces ressources. On peut d'ailleurs observer que, malgré

les difficultés initiales normales du démarrage de Sonatrach, c'est bien dans la période de la fin des années 60 et au cours des années 70 où cette Société jouait un rôle absolument prépondérant que l'Etat algérien a été en capacité de financer un effort de développement global d'envergure. Ensuite, et notamment du fait de l'endettement croissant, d'un échec de la diversification industrielle à procurer des ressources complémentaires en devises significatives et de la chute des prix du pétrole de 1986, il n'a plus été possible que les ressources de Sonatrach seule puissent permettre à la fois, de poursuivre la mise en valeur des hydrocarbures et de fournir à l'Etat les montants croissants de devises dont celui-ci avait besoin. D'où, pour l'Algérie comme pour d'autres pays pétroliers du « Sud », le recours à nouveau aux sociétés pétrolières occidentales pour fournir les capitaux nécessaires. Mais dans des activités hautement rentables comme les activités hydrocarbures, ce recours au capital étranger a un coût et aboutit inexorablement à amputer les ressources revenant à la nation-hôte et ce, d'autant plus que ce recours est plus important. La politique adoptée après la loi de 1986 consistait à mettre Sonatrach en position privilégiée en lui attribuant directement des zones attractives, tout en faisant d'elle pour les autres zones un partenaire obligatoire et dominant pour les partenariats avec des sociétés pétrolières étrangères, avec notamment des formules de contrats de partage de production qui présentent l'avantage de voir la société étrangère financer la totalité des investissements de recherche et de développement des gisements, tandis que la production, après un quota réservé au remboursement des coûts d'investissement initiaux (*cost oil*), est cependant partagée de manière avantageuse pour la société nationale. Cela lui permet de consacrer l'essentiel de ses capacités d'investissement à ses propres zones. Par ailleurs, la maîtrise totale de Sonatrach sur les moyens d'évacuation lui donnait un moyen de pression stratégique sur les sociétés étrangères. On peut donc dire qu'il s'agissait globalement, dans les conditions d'un recours jugé obligé à des sociétés pétrolières étrangères, d'un compromis relativement satisfaisant pour les intérêts de l'Algérie et qui a bien fonctionné si l'on en juge par les résultats obtenus. Le seul apparemment

frustré était l'Etat algérien, si l'on se réfère aux motivations du projet de loi, obligé de tirer en bonne part ses ressources fiscales pétrolières d'un tête-à-tête avec Sonatrach.

Mais il s'agit d'un problème classique que connaissent tous les pays pétroliers ayant une entreprise pétrolière nationale dominante et qui est un problème, non pas de technique fiscale ou financière, mais de politique économique : quelle allocation de ressources doit-on opérer entre les besoins d'investissement propres de l'entreprise pétrolière nationale en fonction de la politique qu'on lui assigne et les ressources budgétaires de l'Etat ? Une entreprise publique ne peut que se plier aux décisions prises par le gouvernement en la matière. Peu importe ensuite les méthodes techniques par lesquelles cette allocation est effectuée.

Justifier notamment par cet argument, comme le fait M. le Ministre C. Khelil, un changement radical de loi pétrolière ne nous paraît guère fondé et ce, d'autant plus que les formules de contrats de partage de production sont très variées et très souples et peuvent comporter ou non le versement d'un impôt pétrolier pour les participants, société nationale et sociétés étrangères.

Quoi qu'il en soit, le nouveau projet de loi opère un changement radical par le retour de fait à un système de concessions au sens que l'on donne habituellement à ce terme dans le monde pétrolier et M. C. Khelil joue sur les mots en disant qu'il n'y aura de concessions que pour les systèmes de transport. Il est calqué sur le modèle des lois pétrolières des pays occidentaux capitalistes développés (USA, pays européens) et abandonne pour l'avenir tout rôle dominant pour Sonatrach à l'exception du mince avantage d'une option de participation minoritaire, initialement à 20 %, maintenant portée à 30 %, semble-t-il, selon les déclarations de M. C. Khelil, mais en remboursant les coûts après découverte, assortis d'un intérêt financier.

Il y a bien un changement fondamental, pour l'avenir, qui consiste en un passage d'un système de maîtrise nationale de l'activité hydrocarbures où la sollicitation du capital étranger s'effectuait avec la volonté de ne lui concéder que le minimum pour qu'il juge l'investissement attractif, à un système où c'est le capital étranger qui va, de par sa force de frappe, financière, technologique supérieure, rafler la mise dans les appels d'offre où Sonatrach sera en

concurrence avec lui sur un pied d'égalité. Si des zones attractives sont proposées, ce sont les « nouveaux majors » qui s'imposeront. Dans les zones marginales plus risquées, Sonatrach aura sa chance face à des sociétés de moindre importance, mais se marginalisera en prenant des risques plus élevés.

Le risque de recul de Sonatrach sur le territoire national est d'autant plus élevé que simultanément M. le Ministre C. Khelil lui donne le feu vert pour se lancer dans une activité internationale qui l'amènera forcément à consacrer moins d'investissements au dit territoire.

C'est une option qui nous paraît comporter de sérieux risques, point sur lequel nous reviendrons un peu plus loin.

Enfin, notons que divers autres arguments utilisés pour justifier le nouveau projet de loi ne nous semblent guère résister à une analyse sérieuse si l'on se réfère à la réalité comparée internationale. Ainsi opposer le système d'appel d'offres au système des contrats de partage de production n'a guère de sens étant donné que les contrats de partage de production sont fréquemment attribués sur appel d'offres. On peut même dire que par leur souplesse ils permettent de tirer le meilleur parti, pour l'intérêt national, de l'appel d'offres. Les pourcentages de *cost oil* maximum (en fait le rythme de récupération des investissements) peuvent différer en fonction de l'attractivité des zones de même que la répartition du *profit oil* entre société pétrolière nationale et étrangère, en général ajustable selon les niveaux de production, et parfois de production cumulée. Ces éléments peuvent même être inclus comme paramètres de l'appel d'offre et, avec une véritable concurrence, on aurait ainsi la garantie d'obtenir le meilleur résultat économique possible pour l'Algérie. Ceci est plus difficile avec le système de concessions où taux d'imposition et rythmes fiscaux d'amortissement sont donnés une fois pour toutes.

Quoi qu'il en soit, ce retour au système des concessions comporte un risque sérieux de marginalisation de Sonatrach pour les opérations nouvelles ainsi que de modification sensible du partage des richesses provenant de l'activité hydrocarbures au profit des sociétés pétrolières occidentales et au détriment de l'Algérie, alors

que rien dans la prospective pétrolière ne le justifie, sinon un alignement sur les normes néo-libérales. Le nouveau projet de loi ne répond donc pas, selon nous, à l'objectif de maximiser la part de richesses revenant à l'Algérie en provenance de l'activité hydrocarbures.

III.2 – Un meilleur contrôle de l'activité hydrocarbures

Sur le principe, il n'est pas anormal qu'un Etat veuille améliorer sa capacité propre directe de contrôle d'une activité hydrocarbures aussi importante pour le pays. Il s'agit d'ailleurs quasiment d'une obligation à partir du moment où Sonatrach n'est plus un partenaire obligatoire des sociétés étrangères intervenant en Algérie. Les tâches dont fait état longuement M. C. Khelil pour justifier le nouveau projet de loi avec la création de « l'Autorité de régulation » et d'« Alnaft », comme l'application stricte des règles de conservation des gisements, de respect des cahiers des charges, etc. étaient des tâches qui relevaient déjà des responsabilités de l'administration algérienne.

Sur le papier, donc rien à dire. Dans la pratique, on peut s'interroger. Les conditions dans lesquelles ont été attribués certains marchés à des sociétés étrangères dans d'autres branches industrielles, les énormes pressions, allant jusqu'à la corruption, qu'exercent habituellement dans les pays pétroliers du "Sud" les grandes sociétés pétrolières sur les appareils d'Etat chargés de les contrôler, l'inefficacité actuelle de l'administration algérienne critiquée par le gouvernement algérien lui-même, conduisent à s'interroger sur l'efficacité pratique d'un certain transfert des compétences de contrôle de Sonatrach à l'Etat. En effet, contrôler efficacement, techniquement, financièrement, l'activité des sociétés étrangères nécessite une connaissance intime des activités pétrolières, de leur évolution et des compétences « pointues » qui se trouvent en fait à l'heure actuelle bien plus chez Sonatrach que dans l'administration algérienne. Par ailleurs, dans le cadre des contrats de partage de production pratiqués, Sonatrach a un intérêt direct au contrôle des investissements admis à entrer dans la définition du *cost oil*, puisque leur minimisation augmente d'autant le *profit oil* et donc la part de production lui revenant. C'est une excellente garantie d'efficacité du contrôle.

Au total, on peut avoir quelques doutes, non en théorie, mais en pratique sur l'efficacité de la maîtrise et du contrôle résultant du nouveau projet de loi.

Par ailleurs, nous paraissent antinomiques avec cette volonté de renforcement du contrôle de l'activité, les engagements de déréguler à terme les prix des hydrocarbures en Algérie pour les aligner sur ceux du marché mondial et ce, à un horizon où il risque justement de se produire une hausse importante du prix mondial des hydrocarbures. C'est un risque important pour l'économie algérienne (atteinte forte au pouvoir d'achat et privation de l'atout important pour la compétitivité extérieure de l'industrie algérienne que pourrait constituer un prix préférentiel de l'énergie, notamment du gaz).

IV – Le nouveau projet de loi et l'avenir de Sonatrach

Les dispositions du projet de loi concernant directement Sonatrach sont relativement restreintes, ce qui est logique, puisque sa logique est une « dé-monopolisation », selon la formule de M. C. Khelil et donc la suppression de la plupart des dispositions d'exception garantissant une maîtrise nationale des activités hydrocarbures confiée à Sonatrach.

Nous noterons cependant :

- La confirmation de la possession des actifs pétroliers et gaziers actuellement détenus par cette société, qui sont importants et continueront à en faire un acteur majeur de l'activité Hydrocarbures en Algérie, avec des ressources importantes, mais aussi des besoins d'investissement considérables pour la poursuite de leur mise en valeur, en particulier pour l'accroissement de certaines capacités de production (gaz notamment). Il n'y a pas d'indication dans le projet de loi sur le régime économique et fiscal auquel seront soumis ces actifs Sonatrach (régime antérieur ou nouveau régime) ;

- La perte, déjà signalée, de l'atout stratégique que constituait le monopole des moyens d'évacuation.

Par ailleurs, dans l'exposé des motivations de M. le Ministre C. Khelil, deux points importants sont mentionnés concernant Sonatrach (cependant, étant donné qu'il s'agit de simples déclarations de presse, celles-ci ont une importance politique dans l'actualité immédiate, mais pas de valeur d'engagement légal) :

- La confirmation « *qu'il n'est nullement question de privatiser Sonatrach* ». Dont acte ;

- Le feu vert donné à l'internationalisation de Sonatrach. Nous citons : « *Sonatrach...doit être allégée des missions de puissance publique qui entrent en conflit avec ses métiers de base, industriels et commerciaux, pour qu'elle soit plus apte à jouer pleinement son rôle de grande société pétrolière, tant sur le plan national que sur le plan international* ».

Ces orientations, cohérentes avec l'idéologie néo-libérale qui sous-tend le projet de loi hydrocarbures, le concept de développement retenu par le gouvernement algérien et sa politique économique en général, nous paraissent présenter de sérieux dangers pour l'avenir de Sonatrach et pour le rôle indispensable qu'elle a à jouer dans le développement global de l'Algérie. Nous analyserons pour cela trois points :

– L'internationalisation

Il existe depuis un certain nombre d'années un souhait de Sonatrach, en tout cas de sa direction et de ses cadres supérieurs, peut-être aussi en partie de son personnel, de se transformer en une multinationale pétrolière. Si l'on peut en comprendre les raisons, il n'en demeure pas moins que c'est une option qui nous paraît particulièrement risquée, car les créneaux viables sont fort limités. En effet, s'il s'agit d'entrer en compétition directe avec des grands groupes pétroliers américains ou européens pour l'attribution de zones attractives, il est évident que Sonatrach ne fera pas le poids du point de vue des capacités financières ou technologiques, car les plus intéressantes de ces zones sont déjà attribuées et les rares zones nouvelles, dans le contexte que nous avons analysé, feront l'objet d'une compétition serrée où Sonatrach risque de gaspiller beaucoup d'argent. Les seules zones attractives réellement accessibles pourraient être par exemple des zones irakiennes où le gouvernement de ce pays, ayant échappé à la guerre et à l'embargo, souhaiterait faire une place

accrue à une société comme Sonatrach, pour sortir d'un tête-à-tête trop contraignant avec les sociétés américaines ou européennes (mais les sociétés russes sont déjà là pour cela). Il pourrait y avoir aussi des zones de ce type dans les pays riverains de la Caspienne où des sociétés comme Petronas ou CNOOC (sociétés pétrolières nationales malaise et chinoise) se sont fait une place, mais, là aussi, la plupart de ces zones sont déjà attribuées. Si, au contraire, il s'agissait de pénétrer dans des associations de sociétés déjà détentrices de zones pétrolières en faisant l'acquisition de participations minoritaires contre des engagements de réaliser des travaux d'exploration (accords classiques de *farm-in*) que les vendeurs ne veulent plus financer (trop risqués ou pas assez rentables), les risques financiers et les risques d'échec sont là aussi élevés, Sonatrach faisant figure de « pigeon » idéal. Les échecs relatifs de nombre de sociétés pétrolières nationales du « Sud », de sociétés pétrolières allemandes ou japonaises, à réussir leur internationalisation témoignent que les risques évoqués ne sont pas théoriques. En bref, Sonatrach risque fort de dépenser ainsi des sommes élevées pour des résultats médiocres, sommes qui lui feront défaut pour financer le développement de ses propres actifs en Algérie, la contraignant à rechercher de nouveaux capitaux soit par la vente de participations dans lesdits actifs, soit par sa propre « privatisation », la fourniture de capitaux par son actionnaire d'Etat étant apparemment exclue dans l'optique néo-libérale retenue.

– La privatisation

Nous avons noté la prise de position de M. C. Khelil qui confirme que la privatisation à bref délai de Sonatrach poserait au gouvernement algérien d'importantes difficultés politiques.

Mais cela ne règle rien pour l'avenir. Nous avons vu au paragraphe précédent la description d'une évolution logique qui pourrait conduire à terme, par besoin de capitaux propres, la société nationale à cette décision. On ne peut que souligner à ce propos le troublant parallélisme avec les politiques suivies en France vis-à-vis de grandes entreprises publiques très rentables comme France Telecom ou EDF, difficiles politiquement à privatiser de but en blanc : dé-monopolisation et internationalisation, apparition

de difficultés financières liées à l'internationalisation, etc.

Il y a aussi d'autres pressions qui peuvent conduire à la privatisation. A partir du moment où Sonatrach n'a plus de rôle spécifique de maîtrise publique par délégation, mais est traitée, à peu de chose près, comme une société privée, il n'y a pas de raison que seul le capital étranger puisse accéder aux activités hydrocarbures en Algérie. On peut donc s'attendre à ce que le capital privé national, jusqu'ici exclu de ces activités, y réclame son entrée et le moyen le plus simple et le plus sûr d'y parvenir est la privatisation, au moins partielle de Sonatrach.

– Le rôle de Sonatrach dans le développement global de l'Algérie

En tant que plus grande société industrielle algérienne, moderne et efficace, dotée de moyens financiers propres conséquents, habituée à gérer des partenariats avec des sociétés étrangères, Sonatrach devrait jouer un rôle accru dans une politique de développement industriel diversifié de l'Algérie, notamment dans le domaine de la pétrochimie et de la chimie, dans l'industrie des plastiques, engrais, services et équipements pétroliers où des partenariats pourraient conduire à des activités internationales très positives, etc. C'est à notre sens une priorité étant donné l'état de l'économie algérienne, mais c'est une priorité qui vient forcément en conflit avec une internationalisation purement hydrocarbures, car Sonatrach ne peut tout faire.

Au total, on peut donc dire qu'il y a de grands enjeux relatifs aux diverses orientations possibles de la stratégie de Sonatrach et que celles retenues apparemment par le gouvernement comportent de sérieux dangers pour l'avenir de cette société ou, en tout cas, pour le rôle qu'elle pourrait et devrait jouer dans le développement global du pays.