

Gouvernance économique

Quelle vision, quel bilan pour l'Algérie?

Par

Dr. CHEGROUCHE, Lagha
Chercheur
Paris

La question de la « *gouvernance* » est ressuscitée dans les années 1970, un contexte de crise économique, à travers la notion managériale « *corporate governance* ». La gouvernance désigne alors un « mode de management » fondé sur l'intermédiation et l'arbitrage des conflits de « pouvoir » entre actionnaires et managers, une problématique spécifique aux firmes américaines de l'époque. La transposition s'est diffusée depuis, au reste du monde. Cet engouement est suscité par la poussée néolibérale des années 1980, sous l'impulsion de Reagan et de Thatcher, insufflant un nouveau « *mode de penser* » le politique et l'économique. Une vision qui circonscrit le rôle de l'Etat, un « *new public management* », une forme de (dé)réglementation (*deregulation*) prohibitive de l'action publique. Par la suite, la gouvernance est plutôt perçue comme une vision de « repenser » le rôle régulateur de l'Etat. De nombreux auteurs comme Guy B. Peter, Pierre Calame ou Bernard Jouve insistent sur le fait que « *la crise de l'Etat n'est pas seulement une crise interne touchant à ses fonctions et à sa technostrucure* » mais, elle implique également « *sa capacité à asseoir sa légitimité et à formuler des politiques publiques en harmonie avec le bien-être de la société* ».

Pour les détracteurs, la gouvernance est une « vision », un « instrument » de destruction de l'Etat providence et du désengagement public. C'est pourquoi des chercheurs et experts voient dans la gouvernance, un « mode de reconstitution » de l'Etat. Pour la Banque mondiale, la gouvernance recouvre des « *normes* », « *procédures* » et « *institutions* » à travers lesquelles un pays exerce son « autorité » (*non, son pouvoir ou sa souveraineté*) sur le « bien public ». La recette pour tout « *pays contraint* » étant le « programme d'ajustement structurel ». Pour l'Union européenne, qui a défini sa propre vision dans un « Livre blanc de la gouvernance européenne », la gouvernance désigne les « *règles* », les « *processus* » et les « *comportements* » qui influent sur l'exercice des « *pouvoirs* », en matière d'ouverture, de participation, de responsabilité, d'efficacité et de cohérence. Ces « principes de gouvernance » participent à ceux de la « *subsidiarité* » et de l'unanimité, que les pays membres sont contraints de les respecter. Les « pays tiers » de l'UE dont l'Algérie se sont engagés par des « accords d'association » avec une clause de « bonne gouvernance ».

En Algérie, la question de la « *gouvernance économique* » ne peut être relatée et surtout analysée qu'à travers les paradigmes de cette même vision libérale, qui a été transposée à son économie depuis les années 1980. Hormis ces paradigmes qui sont la « libéralisation des marchés », « l'efficacité des agents économiques », « la cohésion sociale », le « rôle régulateur de l'Etat », le reste n'est que polémique ou spéculation. Nous tentons d'apporter notre contribution à ce questionnement. Dans une première partie, le souci est d'explicitier les paradigmes de cette vision de gouvernance. Dans une seconde, nous ébauchons un bilan de la gouvernance et ses effets sur l'économie algérienne. Les illustrations, *faits et effets*, sont épuisées du secteur de l'énergie, le poumon stratégique du pays, par sa contribution pour 67% au PIB, par l'importance des investissements engagés et surtout par l'ampleur du processus de libéralisation.

I - Paradigmes de gouvernance

Dans un processus de gouvernance, de nombreux facteurs en partie interdépendants contribuent à remettre en cause la « *centralité économique* » de l'Etat et son « *rôle public* ». En théorie, la centralité renvoie à la « *coordination des agents économiques dans une optique d'équilibre général* » au sens néoclassique. Le rôle public est l'action politique, économique et sociale de l'Etat, afin de discipliner (ou d'évincer éventuellement) les agents qui ne concourent pas au « *bien-être* » de la société.

- Au plan politique, la « *mondialisation* » amputent cependant l'Etat d'une partie de ses prérogatives régaliens et de son pouvoir symbolique. L'Etat est confronté à la multiplication des agents, acteurs internationaux et locaux, impliqués dans l'action publique. Ces acteurs participent directement (ou indirectement pour le moins) à l'élaboration des préférences publiques : *politique industrielle, politique économique, politique sociale*. L'Etat contraint, par opposition à « *l'Etat souverain* », ne peut que se « conformer » aux injonctions et interférences de ces agents, institutions internationales, organisations patronales, lobbies.
- Au plan économique, la globalisation des marchés et la libéralisation des entreprises limitent la capacité d'intervention directe de l'Etat dans l'économie, soit comme producteur (ou prestataire) de biens ou de services, soit même comme arbitre du jeu concurrentiel. Le rôle de l'Etat se confine davantage dans les « dispositions » de la loi de finance et ses implications fiscales. Même cet instrument de l'action publique est souvent objet de controverse et de convoitise.
- Au plan sociétal, la montée en puissance de l'économie informelle, du consumérisme individuel et de la juridicisation des relations économiques et sociales, participe à l'aggravation de la crise d'autorité de l'Etat, par l'ébranlement de l'intermédiation sociale, l'effacement des pouvoirs coutumiers, la fraude fiscale ou la fuite des capitaux des circuits de l'épargne et de l'investissement. L'Etat contraint est plus que débordé par la multiplication des conflits de tout genre. Le conflit dégénère parfois en crise qui, à son tour, ébranle la centralité économique de l'Etat, la cohésion sociale et la paix civile.

Un tel processus de gouvernance minent à la fois la « *légitimité* » de l'Etat (décisions controversées ou contournées) et « *l'efficacité* » de son engagement public (buts

controversés, actions entravées). Il conduit à une recomposition du système de gouvernance, qui devient moins « central » et plus « polycentrique » et dans lequel le rôle de l'Etat évolue d'une manière problématique : *moins producteur (prestataire) et davantage arbitre, moins substantiel et davantage procédural*. L'Etat régulateur, c'est en premier lieu un « *Etat de procédures et de règlements* ». L'Etat définit, en principe, les règles du jeu d'acteurs (politique, économique, social) et en assure le contrôle et le respect en conformité avec des « normes » et « règlements » prédéfinis. C'est enfin un régulateur au sens restreint du terme, à savoir un simple arbitre entre acteurs économiques en compétition et (ou) entre groupes sociaux aux intérêts divergents.

La régulation n'est, à l'évidence, pas une nouvelle fonction pour l'Etat : l'essence de l'Etat n'est-elle pas, d'une certaine manière, la production de la loi et des règlements? Plus spécifiquement, c'est sa position de « centralité », celle au sommet de la hiérarchie de gouvernance, qui est remise en question, dès lors que cette hiérarchie, justement, n'en est plus vraiment une. La hiérarchie de gouvernance est diffuse et polycentrique. Ce qui est donc en jeu, au fond, c'est la transformation des modalités de régulation et de gouvernance exercées par l'Etat. La question qui se pose en définitive est : *comment réguler un jeu économique dans un pays lorsqu'on n'a plus (ou qu'on a moins) le « pouvoir de décision » ou les « moyens de gouvernance » ?* Pour parabole, *quel est le pouvoir d'un arbitre qui, lorsqu'il siffle une faute, est soit ignoré, soit contesté?* Certes, on peut juger que cette comparaison est plus ou moins valide selon les domaines d'intervention de l'Etat, mais c'est bien cela que signifie l'hypothèse (ou éventuellement le diagnostic) de perte de centralité économique de l'Etat et de son désengagement public.

Une situation qui conduit à accorder une attention toute particulière à la configuration prospective de l'Etat : *un arbitre économique autonome, un compositeur d'intérêts sociaux neutre, un facilitateur de décisions collectives contributeur ou éventuellement, un acteur tiers ou satellitaire dans une configuration économique molle ou plus large et complexe* comme l'Union européenne ou l'Union pour la Méditerranée? Ce questionnement suggère que la fonction principale de « sauvegarde » de la centralité économique de l'Etat serait désormais de créer les conditions favorables à un accord entre intérêts contradictoires ou de composer au mieux entre ces différents intérêts pour aboutir à un compromis soutenable, avec (ou sans) un certain degré de conflictualité dans le processus d'élaboration de ce compromis. C'est cette conception qui semble être absente en Algérie notamment, en matière d'action publique territoriale, économique et sociale. Une conception procédurale de l'action publique soulève cependant des questions pertinentes : *l'Etat a-t-il encore des objectifs stratégiques de développement et de puissance? Si oui, lesquels, comment ont-ils été élaborés et quelle est leur légitimité? De quels moyens l'Etat dispose-t-il pour faire valoir ses objectifs économiques et stratégiques (censés traduire, pour le moins, une vision globale, souhaitable, soutenable, durable, de l'intérêt général)?*

Enfin, il convient de noter que le processus de régulation n'affecte pas seulement la centralité économique de l'Etat, pris comme un tout, un système de gouvernance. Il a également des répercussions sur la structure interne de l'Etat. Bien plus qu'à un hypothétique évidemment d'un pouvoir public qui n'aurait plus rien à faire (ni d'ailleurs les moyens de rien faire !), c'est à un effacement de l'administration publique au profit d'une série *d'autorités ou d'agences de régulation*. Cette recomposition se traduit, d'une part, par une redistribution des pouvoirs de régulation et de gouvernance. Dans cette perspective, la montée en puissance de « *l'autorité judiciaire* » est une

problématique largement nouvelle et laborieusement maîtrisable. En outre, pour certains chercheurs ou experts, le « *noyau dur* » de la gouvernance (premier ministre, ministères transversaux) serait renforcé dans un système de gouvernance polyarchique dont la régulation repose sur « un système de concessions et de contreparties multiformes qui déborde souvent des cadres sectoriels institués »; a contrario, les autorités sectorielles (ministères de tutelle, par exemple) seraient marginalisées ou réduites à un rôle de coordination. La recomposition de l'Etat se manifeste, d'autre part, par une « *externalisation* » de certaines fonctions précédemment assurées par l'Etat. Cette externalisation touche d'abord l'Etat « producteur », via la « *privatisation* » ou la « *délégation* » de services publics à des agents publics ou privés « *sous contrat* », une logique de « *contractualisation* ». Mais, elle concerne aussi l'Etat « régulateur », comme l'illustre la création d'autorités de régulation dans une multitude de domaines et secteurs, notamment la régulation de la concurrence (ou régulation économique au sens large), régulation des hydrocarbures, régulation de l'électricité et du gaz, régulation des mines, régulation des télécommunications. Reste que ce mouvement d'externalisation est très différencié selon les secteurs économiques. Dans une logique prospective, il convient de se demander si la dynamique de gouvernance à l'œuvre conduira à terme à la généralisation de l'externalisation des fonctions de régulation ou si des différences marquées entre secteurs d'action publique ont vocation à être pérennes. Mais, il faut également garder à l'esprit que les autorités de régulation peuvent être analysées comme un « instrument » de l'Etat pour parvenir à ses fins par d'autres moyens; ou, en d'autres termes, pour remplir certaines de ses missions dans un contexte économique et social dans lequel sa légitimité à intervenir directement est remise en cause. Le subtil dosage « d'indépendance » et de contrôle de ces agences de régulation peut alors apparaître comme un facteur clé de succès d'une « stratégie » d'Etat qui viserait à préserver (ou à restaurer) sa centralité économique et sa capacité d'action publique, en externalisant partiellement la fonction de régulation. La qualité d'une gouvernance économique et la pertinence d'une stratégie d'Etat ne s'apprécient que par les effets induits, directs ou indirects, sur le bien-être de la société et non, par ceux escomptés par une anticipation même rationnelle.

II - Quel bilan ?

La gouvernance économique suggère donc la présence d'une stratégie de réformes conçue et conduite par les pouvoirs publics en vue de rendre l'économie du pays, une économie productive, efficace et compétitive par rapport aux marchés concurrents ou cibles pour l'Algérie. Ce qui suppose que *la gouvernance économique a la primauté sur la régulation libérale (spontanée, par le marché), parce que le « marché » doit être au service des intérêts stratégiques d'un pays*. Il est illusoire de penser le contraire, le faire relève pour le moins d'une méconnaissance des réalités industrielles et économiques dans le monde. La gouvernance économique, libéralisation et régulation, telle que pratiquée en Algérie, procède d'un *tâtonnement presque spontané*, malgré la prolifération des lois et règlements en la matière. Une « vision » sans stratégie de gouvernance et sans que les préférences et les enjeux économiques et sociaux ne soient évalués au préalable. Le processus de gouvernance a été confié à une époque à des « *apparatchiks* » de la « *planification* » convertis à un « libéralisme spécifique » par opportunisme ou imitation. Plus tard, des partisans d'un « libéralisme » de plus en « *assumé* » ont pris l'autorité du processus de gouvernance, parce que le pays était

« *contraint* », un libéralisme par « *prescription* » ou par « *adhésion* ». Le seul référentiel d'appréciation des effets de ce processus de gouvernance reste les injonctions internationales, les performances économiques à l'exportation ou la condition sociale dans le pays. Par ailleurs, le pays s'engage, en plus, dans un processus de négociation avec l'organisation mondiale du commerce (OMC) pour son adhésion. Le point culminant étant la refonte des préférences économiques et tarifaires. Les effets sur l'économie algérienne sont de nature à modifier les rapports contractuels entre acteurs, en particulier, les rapports de redistribution de la rente pétrolière et de la valeur ajoutée générée dans le pays.

Nous pouvons, en guise de contribution, esquisser trois périodes susceptibles de caractériser la problématique de la gouvernance économique et les tentatives de régulation libérale en Algérie. Trois périodes qui s'étalent sur plus d'un quart de siècle. Il ne s'agit pas de trois phases d'une seule et même « *stratégie* » d'Etat dans ce processus de gouvernance, parce que la « *politique des réformes* » en Algérie n'est pas toujours la même, ni dans sa vision, ni dans les modalités de sa gouvernance. Par contre, la régulation libérale et les exigences pour l'ouverture de l'économie algérienne au capital privé international et local, sont obstinément invariables.

1. Libéralisme « spécifique » ou restructuration des entreprises publiques

La première période se caractérise par une pratique bureaucratique d'un « *libéralisme spécifique* », par opposition au « *socialisme spécifique* ». Un libéralisme à l'algérienne appelé à l'époque, sous le vocable « *restructuration des entreprises* ». Une période qui a démarré en 1982 pour s'achever en 1992. Ce libéralisme a conduit à un désastre économique, une situation de rupture des principaux équilibres macroéconomiques et sociaux, à l'effondrement de *l'identité capitaliste et managériale de l'entreprise*. Une situation qui a fait le lit pour ne pas dire, elle a amplifié la crise politique et sécuritaire qui en a suivi. Les événements de 1988 ont constitué le premier signal de cette rupture. La rente pétrolière n'a pas pu, malgré son importance, amortir les effets de ces « *réformes* » insensées, tant sur le plan économique, que sur celui de la cohésion sociale et la paix civile. Le pays n'était pas nullement contraint à initier massivement ces « *réformes* » économiques. *Nous l'avons déjà évoqué dans la presse algérienne dès 1986*. L'exigence sociétale était plutôt pour l'avènement de réformes politiques pour une gouvernance démocratique et un espace de droits.

L'effondrement de l'identité capitaliste et managériale de l'entreprise demeure l'effet le plus distinctif de cette époque. Il marque *l'arrêt de l'effort de développement du pays*. Les programmes d'importation, anti-pénurie, substituent aux projets d'investissement. L'investissement direct étranger ne s'est pas manifesté. La dette extérieure s'est aggravée. L'inflation a plus que galopée. Le revenu par capita s'est fortement dégradé, passant de 2 800 \$ en 1985 à 2 476 \$ en 1990 (voir tableau ci-après). Par ailleurs, la rente pétrolière est dilapidée et aucun projet d'investissement « *propre* » pour la « *reconstituer* » n'a été accompli. La seule réalisation d'envergure était le gazoduc « *transméditerranéen* » vers l'Italie, qui concourt à accroître davantage l'extraversion de l'économie du pays. Nous insistons sur les deux aboutissements les plus distinctifs :

- La désagrégation de l'identité capitaliste de l'entreprise et l'effritement de son capital productif sous un prétexte abstrait d'une plus grande « atomité » des agents économiques, afin de faciliter leur « mobilité » et l'efficacité des marchés. Une volonté du « démantèlement » de tout monopole (y compris le monopole naturel). Pourtant, *le monopole « naturel » est une situation économique d'une normalité théorique évidente, au même titre que celle de la « concurrence pure et parfaite »*. C'est plutôt l'abus de position dominante qui n'est souhaitable, ni soutenable. Au lieu de s'attaquer à l'abus de position dominante et de réguler le monopole naturel, l'autorité en charge de la « restructuration » a détruit l'entreprise et avec, la perspective de voir se constituer des pôles de croissance et de développement. D'une entreprise, on a créé des dizaines d'entités, *sans identité ni projet*, sachant que la tendance dans le monde était pour la concentration économique et la croissance de la taille critique des entreprises. Par exemple, *Sonatrach* et *Sonelgaz*, deux entreprises stratégiques, ont donné naissance, par procédé « *in vitro* », à une trentaine d'entités non définies ! Ces deux entreprises ont survécues à ce démantèlement. La première, en raison d'une *ponction d'une partie de la rente pétrolière à son profit*. La seconde, grâce à la *qualité de collecte de la redevance sur la consommation* d'électricité et du gaz. *Sonarem*, héritière de l'industrie extractive depuis la mise en exploitation de la mine de l'Ouenza, a été démantelée en plusieurs « entités », par produit ou par service, contre toute logique économique : l'entreprise *Ferphos* pour le fer et le phosphate, une autre pour le sel ou le marbre !

La logique économique suggère la concentration du capital pour tirer profit des économies d'échelle et d'envergure. La taille critique permet de faire face à la concurrence internationale. La logique de régulation qui procède de ce type de « libéralisme » des « *apparatchiks* », allait à contresens des évolutions économiques dans le monde et de l'histoire des configurations industrielles modernes. A la même époque, des concurrents de *Sonatrach*, par exemple, ont vu leur capacité productive et commerciale doubler ou tripler! Un processus de concentration, *par absorption ou fusion*, qui a débouché plus tard sur la constitution de véritables mastodontes comme *BP* ou *British Gas*, *Total* ou *GDF Suez*, *Lukoil* ou *Gazprom*. Par contre, les entreprises algériennes qui ont survécu, suivent toujours une *trajectoire de croissance chétive ou chaotique*. Au « socialisme spécifique » de l'époque, on a opposé un *libéralisme sans gouvernance*. Un libéralisme générateur d'une économie informelle, avec une multitude d'acteurs sans scrupule que la raison critique qualifie de « *trabendo* ».

- L'effondrement de l'identité managériale de l'entreprise par une prolifération de « commandements d'entreprise » par décret et sur budget public. Une prolifération « *d'état-major et d'entité* », *sans identité ni projet*, a conduit à l'émergence des pratiques douteuses à tous les échelons de la gouvernance économique du pays. Le management de l'entreprise est anéanti et le « bazar » s'est diffusé. *Une grave acculturation et un désinvestissement sans précédent*. La gouvernance économique s'élabore désormais à partir de pratiques claniques, sans aucun rapport avec l'efficacité des entreprises et la concurrence des marchés. On crée une entité pour un « *élu d'un clan* » pour qu'il soit « manager », une entité à l'image d'un bazar, pour importer ! En plus, le « *statut général des travailleurs* » qui était nécessaire, a servi d'instrument de déstabilisation de la ressource humaine, par une certaine volonté égalitariste

d'uniformiser des responsabilités et des fonctions, au détriment de la compétence nécessaire à l'affirmation de l'identité managériale de l'entreprise.

Un bilan exhaustif et critique de cette période de gouvernance ne peut pas être fait sereinement, parce que certains responsables de ce fiasco économique et managérial ont encore de l'influence sur la « gouvernance » de l'économie du pays. D'autres ont « élu » office « ailleurs », pour prodiguer toujours des « prophéties libérales » pour un « paradis » en Algérie, avec ou sans la volonté de ses citoyens. Mais, la résonance de l'effondrement de l'identité capitaliste et managériale de l'entreprise et les effets de la dilution de la centralité économique de l'Etat se propagent encore.

2. **Libéralisme « prescrit » ou contractualisation économique**

La deuxième période a connu une pratique d'un libéralisme « prescrit » par des institutions internationales, parce que le pays était contraint.

- Au plan politique, c'était la « descente aux enfers », une crise institutionnelle et sécuritaire sans précédent. Ce n'était pas seulement un Etat sous menace, mais un pays, en danger. Par ailleurs, le pays était sous « boycott » non déclaré.
- Au plan économique, une situation de rupture des principaux « équilibres macroéconomiques ». Une dette extérieure avoisinant les 30% du produit intérieur brut, en 1995. Une gouvernance économique anéantie par l'aventure de « la restructuration des entreprises », spéculant sur les modalités de remboursement de la dette : par « reprofilage » ou « rééchelonnement ».
- Au plan sociétal, une paupérisation a frappé presque toute la société. Une frange de « l'élite » s'est expatriée, par « contrainte » ou par « libre choix ». Le revenu par capita a continué de se dégrader, pour atteindre son plus bas niveau, soit 2 231 US Dollars (1990 \$) en 1995, malgré la hausse du prix du pétrole.

La « prescription » économique pour le pays était le « programme d'ajustement structurel ». L'action publique étant « prescrite », pour ne pas dire « proscrite », afin de ne pas aggraver la crise. Les « recommandations » contractuelles des institutions internationales, FMI, WB, club de Londres, club de Paris, sont administrées « à forte dose » et suivies de « normes », « procédures » et « institutions », à mettre en œuvre pour « circonscrire » la centralité économique de l'Etat.

La période consacre donc une « gouvernance économique » fondée sur le « contractualisation ». Elle correspond à la mise en œuvre des premiers contrats de « partenariat », « d'association » et de création de « sociétés mixtes » pour s'achever avec la promulgation de la nouvelle « loi sur le gaz et l'électricité » en 2002 (loi n° 02-01 du 5 février 2002). Une pratique contractuelle qui a embrassé l'ensemble des secteurs et des acteurs économiques : un contrat avec le FMI pour l'ajustement structurel, un contrat avec le club de crédit, un contrat d'association pour les sociétés mixtes, un contrat pour le partage dans une perspective de recherche pétrolière, un accord d'association avec l'UE avec une clause de « bonne gouvernance ».

L'efficacité économique n'était plus seulement appréciée par la « valeur ajoutée » mais aussi, par la capacité de s'associer : le succès du partenariat, la réalisation du contrat étant l'exigence. En théorie économique comme en pratique, l'arbitrage entre ces deux modèles d'efficacité, « le marché » ou « le contrat » est problématique. La controverse est plus académique que spéculative. Elle est de même nature que celle de l'arbitrage entre l'efficacité du « marché » ou de la « firme », à propos des coûts des transactions, une question brillamment analysée par Williamson O.E., in « Markets and Hierarchies ». Des chercheurs ou experts postulent certes pour la « contractualisation », qui induit « hypothétiquement » plus d'efficacité que le « marché ». La « transparence » des transactions économiques étant l'hypothèse. Les « règles contractuelles » doivent donc être « transparentes » et élaborées, au préalable, pour évaluer leurs effets sur le « bien-être collectif » et la croissance économique du pays. Si le « contrat » n'est pas « transparent » économiquement, le jeu de marché ne peut que refléter un « rapport de forces » entre acteurs en rivalité ou éventuellement des « intérêts occultes ou connexes » nuisibles à une « bonne gouvernance » économique. Ce libéralisme par le contrat est certes « pragmatique » mais, il est intrinsèquement « opportuniste » au sens de la théorie du jeu. Les acteurs ont tendance de surfer dans le sens du rapport de forces ou se comporter en « raiders » : une entrée pour saisir une opportunité, puis sortir du marché, sans frais. Les exemples sont nombreuses et dans tous les secteurs, en particulier dans l'agroalimentaire, les télécommunications, la pharmacie, le transport ou des services d'intérêt général. Il est fort incommodant de constater qu'aucun esprit d'entreprise ne semble motiver l'opportunisme de ces acteurs, sauf le profit facile.

Le pragmatisme observé notamment depuis 1995, découle plutôt d'une exigence de « l'autorité de la gouvernance » qui avait le souci de ne pas aggraver la crise sécuritaire, politique et économique. En d'autres termes, nul n'était « libre » d'agir hors de l'équilibre du « contrat », même si la contractualisation, l'association, est de nature « opportuniste ». La contractualisation a certes permis l'engagement « massif » du capital privé local mais, elle a permis aussi l'investissement direct étranger dans la recherche pétrolière. Le retour à l'investissement s'est produit dès 1996.

Le bilan de cette période de gouvernance économique reste cependant mitigé.

- L'engagement capital privé local a permis la formation, puis la montée en puissance d'une économie de « business ». L'économie du « bazar » qui s'est développée pendant de la première période (1982-1992) s'est mutée vers l'émergence d'un puissant capital privé local avec des ambitions politiques « affichées ». L'excroissance de ce capital est une « source d'inquiétude » pour un développement durable du pays. *La Banque BCIA, Khalifa Bank, Khalifa Airways, Brown and Root Condor (BRC)* n'est que la partie visible de l'iceberg !
- Le manque de transparence dans la contractualisation des transactions a pour corollaire la corruption et la suspicion, donc « un risque pour la durabilité des projets et la crédibilité des partenariats ». Nombreuses sont les affaires qui souffrent de ce phénomène. A défaut de transparence et d'action juridictionnelle, c'était la renonciation au contrat ou le démantèlement du partenariat, comme l'illustre l'affaire *BRC. Sonatrach* a confié à cette « société mixte », sans appel d'offre, plus de 27 projets, selon un révélé réalisé la presse, en 2002.

- Les équilibres économiques sont rétablis, produit de plusieurs facteurs dont la politique d'ajustement, la hausse du prix du pétrole et l'amorce de la normalisation institutionnelle et sécuritaire en 1995.

La gouvernance économique pendant cette période a pu également stabiliser le cadre réglementaire de l'économie, malgré la persistance de la contrainte sécuritaire. Les effets de ce libéralisme par « *le contrat* » méritent d'être évalués dans une optique d'expertise, loin toute controverse.

3. **Libéralisme « assumé » et enjeux de gouvernance**

La promulgation de la « *loi sur le gaz et l'électricité* » en 2002, annonce une nouvelle période de gouvernance économique, fondée sur un libéralisme par « *le marché* ». Les dispositions de cette loi sont d'inspiration néolibérale, en rupture avec la vision de contractualisation de la période précédente. Ce n'est plus le « *contrat* » qui induit « *l'efficacité économique* », mais « *le marché* » et rien que le marché, avec (ou sans) « *la main invisible* » d'Adam Smith. Un libéralisme formellement « *assumé* » ! C'est une vision qui s'insère dans une dynamique de « *mondialisation* ». La « *politique industrielle* » du pays consacre également cette « *orientation* ». De nombreux secteurs font l'objet d'expérimentation. L'énergie, les mines et les télécommunications ont connu des « *percées* » tant sur le plan des « *lois et règlements* » instituant le nouveau mode de gouvernance, que sur celui de la mise en place des nouvelles « *autorités de régulation* ». Nous limitons l'analyse au secteur de l'énergie.

- La « *loi sur le gaz et l'électricité de 2002* », a introduit des principes qui ont prévalu lors de la déréglementation de l'industrie de réseau aux Etats-Unis et en Europe, notamment pour l'électricité, le gaz, la télécommunication, le transport. Ces principes sont les suivants :
 - La création d'une autorité de régulation
 - La séparation des activités ou l'unbulding
 - L'accès des tiers aux infrastructures de transport
 - L'affichage des capacités
 - La transparence des prix

Une transposition intégrale, copie conforme, de ces principes de « *deregulation* » aux industries fondées sur le « *monopole naturel* ». Cependant, l'industrie électrique (ou gazière) en Algérie n'a rien avoir avec celle des pays de l'Union européenne ou des Etats-Unis. Le « *sens de la mesure* » devrait, en théorie comme en pratique, l'emporter sur « *l'imitation* » ou « *l'idiologie* ».

- La « *loi sur les hydrocarbures de 2006* », a prolongé, puis affiné cette vision libérale, *pourtant spécifique à l'industrie de réseau*, en postulant pour un cadre réglementaire, un mode de régulation, pour le moins, atypique dans l'industrie pétrolière internationale, une industrie concurrentielle, exception faite de la partie

génératrice de la rente pétrolière, le « *gisement* » proprement dit. Le gisement étant à l'origine de la rente de monopole (voir Chegrouche, L. « *Le surplus du fournisseur, l'exemple de l'industrie gazière européenne* », in *Cahiers économiques de Bruxelles n°151, 1996, 75 p.*)

- La création d'une autorité de régulation : une « *agence pour la valorisation des ressources en hydrocarbures* » (*Alnaft*), un rôle de « *gestionnaire* » du domaine minier, qui était, *par délégation*, du ressort de *Sonatrach*. Une seconde autorité appelée « *agence nationale de régulation des hydrocarbures* » (*Arh*), qui a pour mission de garantir le « *libre accès et l'égalité de traitement pour les tiers* ».
- La séparation des activités (*unbundling*) doit « *éviter toute discrimination* » entre opérateurs. L'Europe a mis presque deux décennies pour initier juste la « *séparation comptable* » des activités !
- L'accès des tiers aux infrastructures de transport et de stockage est aussi « *garanti* ». *Sonatrach* n'est qu'un opérateur parmi tant d'autres.
- L'affichage des capacités de transport et de stockage est une condition pour l'égalité de traitement. La DG Concurrence de Bruxelles, avec tous ses moyens, y compris l'action juridictionnelle, n'a pas réussi à faire respecter l'égalité de traitement dans l'énergie et le transport.
- La transparence des prix doit conduire à la « *libéralisation des prix des hydrocarbures sur le marché intérieur* », une préférence pour une parité internationale des prix.

Par ailleurs, des nouvelles mesures de « *recadrage* » de ce processus de libéralisation, ont été prises en 2008. Elles sont probablement une manifestation d'une « *nouvelle orientation* », comme un « *retour* » à une « *forme de centralité économique* » de l'Etat. Enfin, la qualité de certains « *indicateurs macroéconomiques* » du pays ne doit pas masquer toutefois une réalité économique et sociale bien critique. Une gouvernance économique qui suscite davantage de controverse et de remise en cause comme l'illustre le recadrage de la loi sur les hydrocarbures de 2006.

Le processus de libéralisation dans sa troisième période a conduit par ricochet à l'alignement des prix du marché intérieur sur les prix internationaux, en raison de la « *liberté des flux d'importations* ». Les entités d'importatrices et les représentations des compagnies internationales n'hésitent plus de répercuter ces prix internationaux sur les consommateurs, y compris sur ceux dont le revenu est le « *salaires minimum* ». Un salaire minimum de moins de 1000 US dollars/an, parmi les plus médiocres des pays de l'OPEP. Le revenu annuel par capita étant de 2657 US dollars (1990 \$) en 2005. Il traduit une forte disparité salariale et patrimoniale dans le pays. Le revenu national n'est pas équitable dans sa formation et sa répartition. Il est bien gonfler par le double effet de la hausse du prix du pétrole et la croissance des exportations des hydrocarbures. Les salaires en Algérie restent dix fois plus bas que dans les pays où ces produits importés sont fabriqués. Une situation porteuse de nombreuses et graves précarités pour le pays et que la gouvernance économique ne mesure pas ses effets

sur le bien-être collectif et surtout sur la paix sociale, notamment dans l'optique d'une libéralisation totale d'ici 2012.

Evolution des indicateurs économiques et énergétique d'Algérie

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2020
Population (M)	18,7	21,8	25,0	28,1	31,0	34,3	37,8	46,1
PIB (G 1990 \$)	47,3	61,2	61,9	62,7	74,7	91,0	113,4	160,0
Demande d'énergie TEPS (Mtep)	12,4	19,4	24,0	24,3	28,2	33,5	39,7	53,4
revenu par capita (1990 \$/)	2534	2800	2476	2231	2406	2657	2789	2930
TPES/PIB (Mtep/G\$)	0,26	0,32	0,39	0,39	0,38	0,37	0,35	0,33
TEPS/POP (Tep/capita)	0,7	0,9	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	1,2

Source : in Chegrouche « Quelle prospective de référence pour l'Afrique du Nord ? », Revue de l'énergie

En guise de conclusion, une bonne gouvernance économique est celle qui permet une économie saine, diversifiée et riche en emploi. L'économie du pays pourrait être plus dynamique et plus compétitive si le contexte réglementaire de gouvernance économique est mieux réfléchi ou maîtrisé et les choix d'investissement plus crédibles :

- Accorder plus de préférence aux secteurs émergents c'est-à-dire, amplifier l'investissement dans ces secteurs créateurs de valeur et d'emploi.
- Réduire la contribution des hydrocarbures dans le PIB, c'est-à-dire, créer plus de richesse dans les autres secteurs, parce qu'accroître les recettes financières de l'exportation des produits énergétiques est simplement illusoire.

L'injection de 150 milliards de dollars dans les circuits de l'économie d'un pays sur une période de cinq ans, est une opportunité qui doit faciliter l'émergence de ces secteurs créateurs de valeur et d'emploi. L'investissement doit aller aux secteurs prioritaires et émergents. Les secteurs qui aideront le pays à se doter de cette économie saine, diversifiée et riche en emploi. Le sens de la mesure doit l'emporter sur « l'imitation » ou « l'idiologie ».

Par Dr. CHEGROUCHE