

Le développement des infrastructures en Algérie :

quels effets sur la croissance économique et l'environnement de l'investissement ?

Y. Benabdallah Chercheur CREAD Alger

L'intégration à la zone de libre échange euro méditerranéenne (ZLE) impose à tous les pays de la rive sud de mettre en œuvre des politiques pour réduire le caractère asymétrique des relations avec les pays de l'Union européenne. Il s'agit d'une question cruciale pour l'Algérie dont l'insertion à la ZLE par les seuls hydrocarbures accroît la vulnérabilité de son économie à long terme (volatilité des termes de l'échange et de la croissance et désindustrialisation). L'action de l'Etat sur un double plan, investissement budgétaire et assainissement de l'environnement économique, consiste à réduire cette vulnérabilité structurelle notamment en améliorant l'attractivité pour l'investissement privé.

L'Algérie fait face actuellement à un choc positif des termes de l'échange qui a permis à l'Etat de ré émerger, suite à un relatif effacement, comme un acteur économique majeur. Deux plans de relance et d'appui à la croissance (2002/2004 et 2005/2009) d'une enveloppe globale dépassant les 180 milliards de dollars ont vu le jour. Le pays doit réceptionner dans les prochaines années des infrastructures économiques et sociales très importantes (autoroute est/ouest, autoroute des hauts plateaux, doublement de la voie ferrée est/ouest, infrastructures portuaires etc.). Grâce à l'action budgétaire, les pouvoirs publics, espèrent sortir le pays d'une longue phase de relative stagnation. Y parviendront-ils ?

Il est évident que les pays qui détiennent les réseaux d'infrastructures économiques et sociales les plus denses sont les pays riches. Le lien causal entre le stock d'infrastructures et la croissance économique reste cependant problématique pour le débat économique. Les uns considèrent les infrastructures comme un élément pouvant dynamiser la croissance alors que pour les autres le lien est inverse.

Qu'en est-il en Algérie ?

Le développement des capacités (« capacity building ») et les contraintes qui en résultent, notamment en matière de finances publiques prend une signification particulière en Algérie. Habituellement, la principale contrainte concerne l'étroitesse des finances publiques. Dans le cas de l'Algérie cette contrainte connaît un net relâchement depuis une dizaine d'années ; la santé des finances publiques a toutes les chances, compte tenu des prévisions concernant le prix du pétrole, de se maintenir à un haut niveau. Aussi la problématique des programmes publics d'investissement et ceux concernant les infrastructures en particulier doit être posée en terme d'efficacité de l'investissement public et de gouvernance des infrastructures plutôt qu'en terme de financement. L'Algérie avec la Libye, exportateurs de pétrole, sont les seuls pays de la rive sud de la méditerranée à échapper au problème du double déficit compte tenu de la soutenabilité du budget de l'Etat et de la balance des paiements.

Quel est l'état des infrastructures de base en Algérie et quels sont les projets en la matière. Les effets négligeables, dans le passé de l'investissement public sur la croissance économique condamnent-ils l'action économique de l'Etat ou posent-ils simplement la problématique de la rentabilité et par conséquent celle des politiques complémentaires à envisager pour diffuser les externalités liées aux infrastructures ?

La présente communication sera structurée en trois sections. Après une revue de la littérature, la deuxième section s'intéressera aux programmes d'infrastructures qui sont engagés actuellement en Algérie. Une évaluation de l'investissement public en général et dans les infrastructures en particulier sera présentée dans la troisième section.

1- Revue de la littérature

La perception du rôle des dépenses publiques comme facteur de croissance économique a remarquablement évolué au cours des dix dernières années. L'investissement public dans les infrastructures serait à l'origine d'une amélioration des performances en termes de croissance et de stimulation de l'investissement du secteur privé¹ et de la productivité totale des facteurs (PTF).

1-1 la recherche empirique

La théorie de la croissance endogène offre un cadre renouvelé pour réexaminer le rôle de l'Etat. La politique économique (au sens large) joue un rôle considérable dans la croissance économique. Les externalités sont justifiées par le fait que l'Etat peut, au moyen de politiques économiques, orienter les agents privés vers des activités génératrices de croissance. Ces politiques reposent sur des instruments traditionnels : taxation, subvention, politiques d'infrastructures. La théorie de la croissance endogène met en évidence quatre facteurs principaux, qui influent sur le taux de croissance d'une économie:

- les synergies dans l'accumulation de capital physique (Romer 1986). L'investissement en capital physique d'une firme X a non seulement pour effet d'accroître sa propre production mais aussi d'accroître la productivité des autres firmes par un phénomène d'apprentissage par la pratique ;

- la recherche-développement (Romer 1990). La croissance économique résulte d'innovation, engagée par des agents qui espèrent en tirer un profit ;

- l'accumulation de capital humain (Lucas 1988), défini comme un stock de connaissances valorisables économiquement.

- l'effet bénéfique des infrastructures publiques (Barro 1990) et (Barro, Sala-i-Martin 1992)

Appuyé sur des recherches empiriques, le débat sur le rôle des infrastructures s'apparente à celui du big push (Rosenstein-Rodan, 1961).² Le développement des infrastructures stimule le décollage économique.³ La distinction est opérée entre les infrastructures économiques (électricité, les transports et les communications) et les infrastructures sociales (comme l'éducation, les services sociaux et de santé). L'effet sur la croissance est lié à l'élargissement de la taille des marchés, aux économies d'échelle et à la synergie que les infrastructures génèrent entre les différents secteurs et les différentes régions. L'effet sur l'investissement privé concerne, quant à lui, la hausse de la productivité marginale

¹ M. A. VEGANZONES : Infrastructures, investissement et croissance : un bilan de dix années de recherches CERDI, Clermont Ferrand (janvier 2000)

² ROSENSTEIN-RODAN, P. N. (1961), "Notes on the Theory of the Big Push", in ELLIS, H. et H. WALLICH eds., *Economic Development for Latin America*, International Economic Association, St. Martin Press, New York.

³ Le concept d'infrastructure renvoie au capital physique qui permet à l'économie de fonctionner et aux services essentiels, urbains et ruraux, d'être produits et distribués : traitement, distribution de l'eau potable assainissement des eaux usées, irrigation, production et distribution d'énergie, systèmes de transports et de communication, traitement des déchets. On peut aussi ajouter à cette liste de services la contribution des infrastructures nécessaires à l'éducation et à la santé publique comme les écoles et les hôpitaux, dont l'utilité dépend aussi des infrastructures précitées.

du capital et du travail et finalement la rentabilité de l'investissement; ce qui a pour effet d'augmenter la demande d'investissement. Cet effet est particulièrement important quand le stock des infrastructures de base est encore faible.⁴

L'effet des infrastructures sur la croissance et la productivité est plus important quand il s'agit de vastes régions. Ainsi, les infrastructures sont à l'origine « d'externalités spatiales ».⁵ Il s'agit d'un point extrêmement dans la problématique de régionalisation dans laquelle tend à s'inscrire un grand nombre de pays.⁶ Le développement des infrastructures crée des synergies entre les différentes régions d'un même pays et entre les pays d'une même région. L'élargissement des marchés et l'ouverture de nouveaux marchés participent au développement des investissements et à l'approfondissement de la division du travail au niveau régional.

A ces effets, il faut opposer les incidences négatives de la hausse du stock du capital public sur le capital privé. Les effets de crowding-out concernent en général le taux d'intérêt et la pression fiscale. Le financement d'une hausse du capital public a pour effet celle des taux d'intérêt qui réduit le rendement du capital privé auquel le capital public se substitue. L'endettement public alimente les anticipations pessimistes des entreprises privées quant au risque de défaut des pouvoirs public qui peuvent recourir à l'impôt d'inflation et à la hausse des impôts pour se désendetter. Il s'en suit une révision à la baisse de la demande d'investissement émanant du secteur privé. Ce argument n'est acceptable que dans le court terme pour certains tel qu' Agenor⁷ pour qui l'effet d'éviction, via le financement, n'affecte négativement la formation du capital privé que dans le court terme. A moyen et long terme, la hausse du stock du capital public, en poussant vers le haut la croissance, élargira l'assiette fiscale si bien que « les déficits d'aujourd'hui se financeront eux-mêmes demain », dans un contexte de croissance.

Dans l'Histoire, on trouve plusieurs illustrations d'investissements publics qui ont favorisé la croissance ou amélioré la compétitivité économique. De même, les dépenses d'investissements publics effectuées pendant les périodes de dépression sont susceptibles de relancer l'activité économique.

L'exemple le plus cité concerne les dépenses publiques du New Deal face à la crise de 1929. L'intervention de l'Etat aboutit à la création, le 10 avril 1933, de la fameuse T.V.A. (Tennessee Valley Authority) qui a permis, à partir de 1933 de financer la construction de sept grands barrages, le développement de la navigation, la lutte contre les inondations, l'irrigation et la production d'électricité. Le second exemple concerne l'investissement dans le

⁴ Pierre-Richard Agénor, Mustapha K. Nabli, and Tarik M. Yousef: "Public Infrastructure and Private Investment in the Middle East and North Africa", World Bank Policy Research Working Paper 3661, July 2005

⁵ M. A. VEGANZONES : Infrastructures, investissement et croissance : un bilan de dix années de recherches CERDI, Clermont Ferrand (janvier 2000)

⁶ C'est dans cet esprit que l'ASEAN a lancé dès 1982 un projet d'interconnexion des réseaux électriques de ses pays membres. En 1987, la déclaration de Manille a appelé ces derniers à renforcer leurs systèmes de transport en vue de former à terme un réseau unifié. En 1992, une déclaration similaire a donné une perspective régionale aux systèmes de communication. En dépit de la crise asiatique qui a ralenti le rythme d'expansion des infrastructures, les membres de l'ASEAN semblent déterminés à réaliser cette vision d'interconnexion. Celle-ci se décline aujourd'hui en quatre projets-phares dont les horizons de réalisation s'étalent sur les vingt prochaines années : l'interconnexion électrique, l'interconnexion gazière, l'interconnexion autoroutière et la liaison ferroviaire Singapour - Kunming. Le programme d'équipement de la région du Grand Mekong (Greater Mekong Sub-region ou GMS) adopté en 1992 entre les pays de la région (Cambodge, Laos, Myanmar, Thaïlande, Vietnam et province chinoise du Yunnan) prévoit également avec le concours de la Banque asiatique de développement un programme d'investissement en infrastructures de 2 milliards de dollars en dix ans (cf P. Jacquet Pierre Jacquet et Olivier Charnoz : " Infrastructures, croissance et réduction de la pauvreté", *Article pour le Forum franco-vietnamien (6-13 septembre 2003)*)

⁷ P.R. Agénor, B. Moreno-Dodson: Public Infrastructure and Growth: New Channels and Policy Implications World Bank Policy Research Working Paper 4064, November 2006

réseau de communication en Grande Bretagne en 1913 qui lui conféra dans plusieurs domaines une avancée sur ses voisins et concurrents. Les infrastructures léguées par l'armée américaine suite à la guerre sont souvent analysées comme un facteur important dans le décollage de la Corée du Sud. Le Chili qui est de plus en plus comparé aux dragons de l'Asie tiendrait ses performances en termes de croissance de l'importante infrastructure dont il s'est doté au début des années quatre-vingt-dix. Rappelons, enfin que le plan Marshall a bien servi à reconstruire les infrastructures détruites par la guerre.

La recherche empirique permet aux uns et aux autres d'appuyer leur argumentation théorique.

D. Aschauer (1989)⁸ étudie la relation entre la productivité nationale aux USA et le stock des dépenses publiques. A l'aide d'une fonction de Cobb Douglas et en utilisant les données relatives à la période 1945/1985, il met en évidence l'effet de la dépense publique sur la production privée et la productivité totale des facteurs. Une hausse de 1 % du capital public, autre que militaire, génère une hausse de la productivité allant de 0,39 % (1949 - 1981) à 0,56 % (1949-1967) ; l'élasticité de la productivité totale des facteurs aux dépenses publiques a varié quant à elle de 0,36 % (1949-1967) à 0,49 (1968-1985). A l'inverse, la baisse de productivité entre 1971 et 1985 résulte d'une réduction des dépenses publiques en capital.

Les calculs de A. MUNNELL (1990) confirment les résultats précédents quoique la relation établie entre le capital public et la production du secteur privé est moins robuste : une augmentation de 1% du stock de capital public provoque une augmentation de 0,34% de la production⁹. En 1992¹⁰, le même auteur met en évidence que la relation entre dépenses d'infrastructures est plus robuste lorsqu'on passe d'un espace régional localisé à une région plus vaste (nation). Dans le cas des USA, les élasticités de la production aux dépenses d'infrastructures passent de 0.34-0.39 à l'échelle nationale, à 0.15-0.20 au niveau des Etats et à 0.03-0.08 au niveau des métropoles.

Pour Wang¹¹, une hausse de 1 % des dépenses en capital public augmenterait la production privée de 0,2 %. Dans le même ordre d'idées, l'auteur conclut qu'une hausse de 1 % de la production privée accroît la demande de capital public de 0,8 % à 1,08 %.

Les mêmes investigations dans certains pays en développement aboutissent à des résultats peu significatifs. En utilisant un modèle VAR, AGENOR¹² teste la relation entre stock du capital public et investissements privés dans la région MENA. Le peu de significativité des résultats ne doit pas être imputé aux infrastructures mais à la qualité de l'environnement dans lequel opère le secteur privé qui est finalement évincé par une mauvaise

⁸ David Alan ASHAUER, « Is Public Expenditure Productive? », Journal of Monetary Economics, vol. 23, 1989, .

⁹ MUNNELL, A.H. (1993) "Les investissements d'infrastructure : évaluation de leurs tendances actuelles et de leurs effets économiques", in OCDE, Politiques d'infrastructures pour les années 90, OCDE, Paris, pp.23-60.

¹⁰ MUNNELL, A.H. (1992) "Policy Watch: Infrastructure Investment and Economic Growth", Journal of Economic Perspectives, Vol.6, N°4,

¹¹E. Wang, « Public Infrastructure and Economic Growth, cite par Marie Ange VEGANZONES: Infrastructures, investissement et croissance : un bilan de dix années de recherches CERDI,

¹² Pierre-Richard Agénor, Mustapha K. Nabli, and Tarik M. Yousef: " Public Infrastructure and Private Investment in the Middle East and North Africa", World Bank Policy Research Working Paper 3661, July 2005

gouvernance et non par le capital public lui-même. Le problème posé ainsi change la nature des relations entre public et privé et pose la problématique des institutions au premier plan. La question de l'environnement des affaires est aussi cruciale que celle qui consiste à disposer d'un réseau d'infrastructures.

L'Etat ne peut se confiner dans un simple rôle de fournisseur d'infrastructures. Il doit à en améliorer la gestion avant d'engager de nouveaux investissements grâce à des réformes structurelles de l'environnement général de façon à exercer un effet d'attractivité sur le secteur privé, les règles de la commercialité et la soutenabilité des finances publiques étant les buts.

D'autres études mettent en doute le sens de la causalité entre infrastructures et croissance. L'infrastructure est un bien normal dont la consommation augmente avec le revenu ; ce qui expliquerait que les pays riches en possèdent davantage que les pays moins riches (Evans, P. et G. Karras)¹³ et Holtz-Eakin, D.¹⁴

En résumé, les interactions entre capital public et privé peuvent être diverses. Dans le court terme, le capital public peut effectivement se substituer au capital privé du fait de la limitation des ressources financières. Une relation de complémentarité s'établit dans le long terme du fait des effets du côté de l'offre sachant que les infrastructures ont effet sur les capacités de production et la productivité globale des facteurs.

1-2 Développement des infrastructures : quelle réhabilitation de l'Etat ?

Le débat sur les infrastructures et la croissance économique n'a pas manqué d'interpeller la réflexion sur le rôle de l'Etat dans l'économie. Dans une série de rapports, à partir de 1990, la Banque Mondiale définit sa " nouvelle " conception de l'Etat. Le miracle asiatiques et l'échec des politiques d'ajustement structurel en Afrique lui fournissent faits et arguments pour définir cette nouvelle conception.

Dans le domaine des infrastructures, la Banque mondiale reconnaît le rôle du secteur public pour au moins quatre raisons : i) compte tenu du poids du secteur public et de la faiblesse du secteur privé, les gouvernements continueront à avoir une responsabilité de premier ordre dans les infrastructures dans les pays en développement et notamment dans les plus pauvres ; ii) même en supposant un engagement dynamique du secteur privé, quelques activités (comme des réseaux de route et des travaux publics majeurs) - resteront principalement dans le domaine public ; iii) un secteur public fort et efficace est entrevu comme un préalable pour faciliter la participation du secteur privé et iv) beaucoup de gouvernements de pays en voie de développement décideront ,pour des raisons stratégiques, régulatrices, ou politiques, de conserver la responsabilité de la construction et de l'exploitation de certaines infrastructures dans le secteur public.¹⁵

Le succès ou l'échec des projets d'infrastructures semble dépendre largement du niveau institutionnel dont dépend l'efficacité du capital physique¹⁶. Les investissements dans

¹³ Evans, P. et G. Karras (1994), "Are Government Activities Productive? Evidence from a Panel of U.S. States", *Review of Economics and Statistics*, 76, 1-11.

¹⁴ Holtz-Eakin, D. (1994), "Public Sector Capital and Productivity Puzzle", *Review of Economics and Statistics*, 574-582.

¹⁵ World Bank : *World Development report*, 1994

¹⁶ Pierre Jacquet et Olivier Charnoz : *Infrastructures, croissance et réduction de la pauvreté, Article pour le Forum franco-vietnamien (6-13 septembre 2003)*

les infrastructures peuvent influencer positivement la croissance économique, faire reculer la pauvreté si toutefois, ils parviennent à produire des services qui répondent à la demande effective. Or la réalité montre qu'en dépit des ressources allouées au développement des infrastructures dans les PVD, il persiste un gap dans la satisfaction des services essentiels. La BM lie explicitement la forte croissance en Asie à la quantité et à la qualité des infrastructures et inversement pour l'Afrique.¹⁷ Dans ce continent, les ressources ont été, le plus souvent, allouées à de nouveaux projets alors que la maintenance et le management des anciennes infrastructures ont été négligés si bien qu'il s'en est suivi une détérioration et un affaiblissement du lien entre croissance et infrastructure. La maintenance inadéquate traduit l'échec, très coûteux, des fournisseurs des infrastructures, c'est-à-dire en premier lieu les pouvoirs publics.¹⁸

A travers le discours de la Banque mondiale, on s'aperçoit que l'Etat est réhabilité sans abandon de l'orthodoxie. Le rapport de 1991 donne le ton sur ce qui est interprétée abusivement comme une nouvelle démarche (market friendly approach). L'Etat ne peut se substituer au marché mais en est un juste un suppléant. Il optimise son fonctionnement grâce au maintien de la stabilité macroéconomique, à la création d'un environnement compétitif pour les entreprises, à des investissements en capital physique (infrastructures) et humain et améliorer les institutions.

L'amélioration de l'efficacité de fournisseurs d'infrastructure du secteur public est ainsi critique. En relevant que "l'Etat a mieux fonctionné en Asie de l'Est qu'en Afrique...", dans la plupart des pays africains", la Banque Mondiale veut d'abord faire admettre que l'échec des programmes d'ajustement structurel relève de l'inefficacité des politiques publiques. Aussi entrevoit-elle "une réforme totale des mécanismes de l'Etat afin de fournir des services publics de qualité, le but étant de faciliter l'activité privée".¹⁹ Cette amélioration est conditionnée, selon la BM, par trois instruments fondamentaux :

- garantie d'une quasi-indépendance d'entités publiques. La performance est liée, selon la BM à la définition claire d'objectifs de fourniture de services publics, à l'autonomie de gestion des entités avec le principe de responsabilité des managers (accountability), l'indépendance financière et un système d'incitations et d'encouragement pour les managers et les travailleurs en général ;

- des contrats explicites entre les gouvernements et les managers (publics ou privés) impliqués dans des services d'infrastructure. Le but est d'établir l'autonomie et la responsabilité grâce à la spécification d'objectifs de performance incarnant la politique du gouvernement ;

- une politique des prix conçue pour assurer la couverture des coûts pour assurer une indépendance financière dans le domaine des utilités publiques.

La démarche de la BM reste fortement marquée par l'orthodoxie. L'Etat, dans les pays qui ont échoué, a tout simplement empêché l'émergence des mécanismes de marché qui

¹⁶ World Development report 1994, p 4

¹⁶ En Afrique par exemple, la BM établit que des dépenses de 12 milliards de dollars dans la maintenance des routes permet d'économiser un investissement supplémentaire de 45 milliards. Dans le même sens, la BM établit que les investissements dans les infrastructures ne rendent que 60% en moyenne de leur capacité en moyenne. (P.4)

¹⁷ World Development report 1994, p 4

¹⁸ En Afrique par exemple, la BM établit que des dépenses de 12 milliards de dollars dans la maintenance des routes permet d'économiser un investissement supplémentaire de 45 milliards. Dans le même sens, la BM établit que les investissements dans les infrastructures ne rendent que 60% en moyenne de leur capacité en moyenne. (P.4)

¹⁹ Banque Mondiale ; World development report, 1997

restent le but ultime de tout le train de réformes que la Banque tente de faire appliquer un peu partout.

Une équipe constituée d'économistes²⁰ les plus en vue allait entreprendre une étude sur le rôle des politiques publiques dans le miracle asiatique.²¹ Un niveau d'investissement élevé sur longue période avec une participation privée conséquente et une dotation en hausse de capital humain expliquent, certes, une partie importante de la croissance mais seulement une partie. Le problème est de mettre en évidence les politiques publiques qui ont réuni ces facteurs et permis de les allouer aussi efficacement qu'ils l'ont été sachant que la productivité obtenue était particulièrement élevée par rapport à ce qui était connu jusque là. La "market friendly approach" ne suffit pas pour rendre compte du miracle asiatique. L'intervention de l'Etat qui a pris plusieurs formes est essentielle : subvention du crédit aux secteurs industriels sélectionnés, politique de taux d'intérêt bas, protection des industries (la substitution d'importation), subvention des industries en difficultés, soutien des investissements dans la recherche appliquée, objectifs clairs d'exportation avec politique de soutien, développement des institutions de marketing. L'intervention des gouvernements s'est distinguée cependant par une politique claire d'attractivité du secteur privé qui a consisté à réduire les risques sur l'investissement : droits de propriété, soutien du coût de l'investissement, soutien des taux d'intérêt etc.

2- Le développement des infrastructures en Algérie : un retour renouvelé de l'Etat ?

Une série de raisons fonde aujourd'hui le retour renouvelé de l'Etat algérien : i) son monopole sur les ressources naturelles lui donne un rôle de premier plan non seulement dans l'ajustement macroéconomique mais aussi dans le développement économique compte tenu du niveau de l'épargne budgétaire ; ii) la reconstruction de son image suite à une régression économique sur assez longue période doublée d'une instabilité politique et sociale et enfin iii) un faible engagement du secteur privé du moins dans les activités productives et ce malgré les réformes. Le plan de soutien à la relance économique (PSRE 2002/2004) et le plan complémentaire de soutien à la croissance (PCSC 2005/2009). Digne d'un mini plan Marshall, le programme global est doublé de réformes tout azimut.

2-1 l'importance du réengagement de l'Etat

L'investissement public en Algérie peut se justifier pour plusieurs : i) la capacité de financement exceptionnelle de l'Etat ; ii) le peu d'engagement du secteur privé et iii) reconstruction d'un consensus social mis à mal par les deux décennies passées.

Depuis près d'une décennie, l'Etat dégage une épargne nette importante. La fiscalité sur les hydrocarbures, qui est une bonne approximation de la rente, permet de dégager une épargne budgétaire importante et d'offrir par conséquent un rôle de tout premier plan à l'Etat qui peut entreprendre des dépenses d'infrastructures économiques et sociales importantes. Il est naturel que cette dernière revienne d'une manière ou d'une autre à la collectivité. Certains

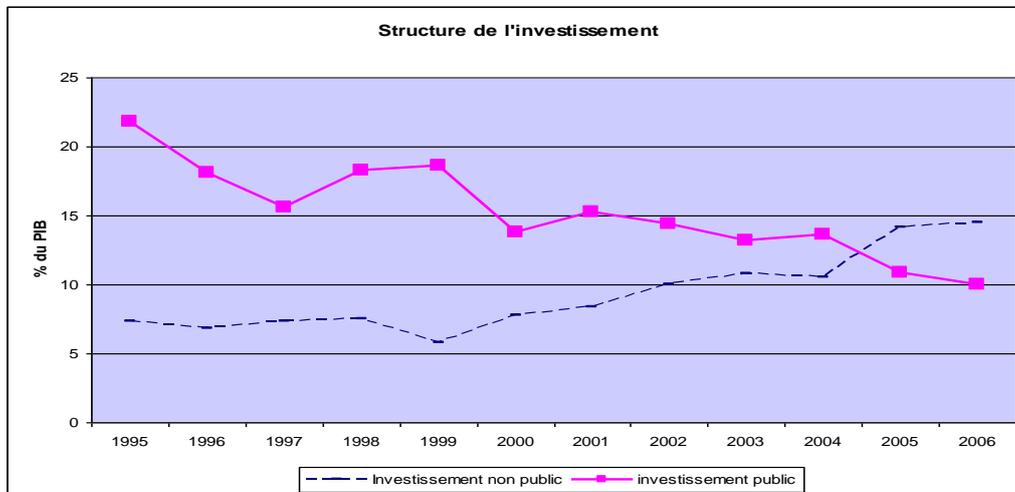
²⁰ Cette équipe a été dirigée par John Page et était constituée de Nancy Birdsall, Ed Campos, W. Max Corden, Chang-Shik Kim, Howard Pack, Richard Sabot, Joseph Stiglitz et Marilou Uy.

²¹ World Bank : "East asian miracle : economic growth and public policy, série World Bank policy research report, 1993.

théoriciens ainsi que le FMI et la Banque mondiale conseillent de placer cette épargne et n'en utiliser que le revenu dans l'esprit de garder constante la richesse nette en invoquant à la fois la réussite du fonds norvégien et l'échec d'utilisation des revenus pétroliers dans d'autres pays. Cet argument est quelque peu inacceptable sachant que l'Algérie souffre d'un chômage important, touchant les jeunes, d'un manque de croissance économique et d'un recul industriel important. Imiter la Norvège, pays industriel, développé et proche du plein emploi revient à priver le pays d'un potentiel important.

Le désengagement de l'Etat ne s'est pas accompagné d'un engagement conséquent du secteur privé malgré le dynamisme qu'on lui prête. L'investissement non public, c'est-à-dire autre que budgétaire marque une nette tendance à la baisse suite à la décision de l'Etat de ne plus investir directement dans le secteur productif. De près de 22% en 1995, l'investissement non public passe à moins de 14% à partir de 1999 en partie sous l'effet de la hausse de l'investissement public. L'investissement non public est fortement influencé par les investissements de SONATRACH. Sans revenir vers la production, l'investissement public pourrait participer à l'amélioration de l'environnement en général et exercer un effet d'attractivité sur le secteur privé.

Graphique n° 1



Les investissements lourds que nécessitent les infrastructures sont hors de portée du secteur privé en l'absence d'un marché financier. Par ailleurs, l'exploitation des infrastructures nécessitent en général des réseaux de distribution à plusieurs niveaux²² ; ce qui pose encore une fois le problème de leur financement. La rentabilité qui n'apparaît qu'à long terme dans ce type de projets éloigne le secteur privé pour ces raisons de financement mais pour des raisons liées à sa propre nature historique (insuffisance d'esprit entrepreneurial) ;

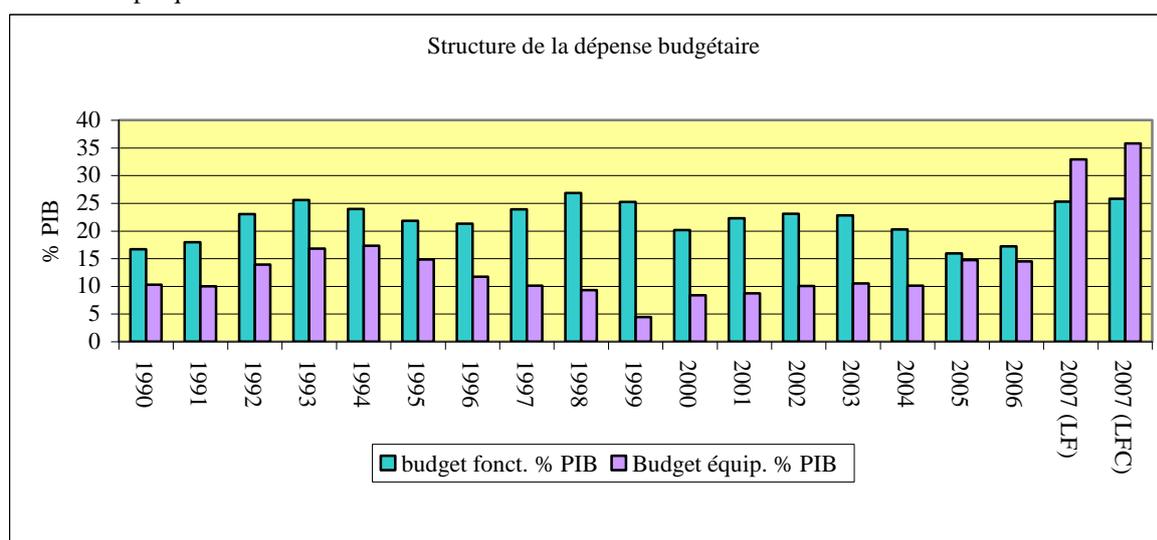
La dernière raison est de type socio politique. L'aisance des finances publiques sans amélioration conséquente du niveau de vie en général a accentué la méfiance de la population et élargi la fracture entre l'Etat et la population. La livraison prochaine de grandes

²² P. Jacquet Pierre Jacquet et Olivier Charnoz : " Infrastructures, croissance et réduction de la pauvreté", Article pour le Forum franco-vietnamien (6-13 septembre 2003)

infrastructures (autoroute, barrages etc.) pourrait avoir comme effet de recréabiliser l'Etat et d'aider à retrouver un consensus perdu depuis la fin des années 80.

Le Plan de Soutien à la Relance Economique (PSRE 2002/2004) et le Plan Complémentaire de Soutien à la Croissance (PCSC 2005/2009) sont l'expression de ce nouvel engagement de l'Etat. Malgré son aisance financière, l'Etat ne semble développer aucune velléité de retour vers l'activité économique si l'on excepte les hydrocarbures. Avec une enveloppe totale qui dépasserait les 180 milliards, le gouvernement entend doter le pays d'infrastructures économiques, sociales et administratives modernes.

Graphique n°2



Source : données Ministère algérien des finances.

Le plan de soutien à la relance économique (PSRE) et le plan complémentaire de soutien à la croissance (PCSC) sont à l'origine de la nette augmentation de la part du budget d'équipement dans la dépense totale. En 2006, le budget d'équipement prévisionnel est, pour la première fois, dans l'histoire de l'Algérie, plus élevé que le budget de fonctionnement²³. L'avant projet de la loi de finances pour 2007 fait passer le budget d'équipement à plus 35% du PIB.

L'importance de ces proportions s'explique par l'importance des crédits de paiements mais aussi par les reports des dépenses prévues et non réalisées en 2006 et les réévaluations concernant les programmes du PCSC, du PSRE, du Grand Sud et des Hauts Plateaux. Le déficit budgétaire prévisionnel sur la base d'un prix du baril de 19 US\$ est de - 29,2% du PIB (LF 2007) et de - 33% du PIB (LFC 2007).

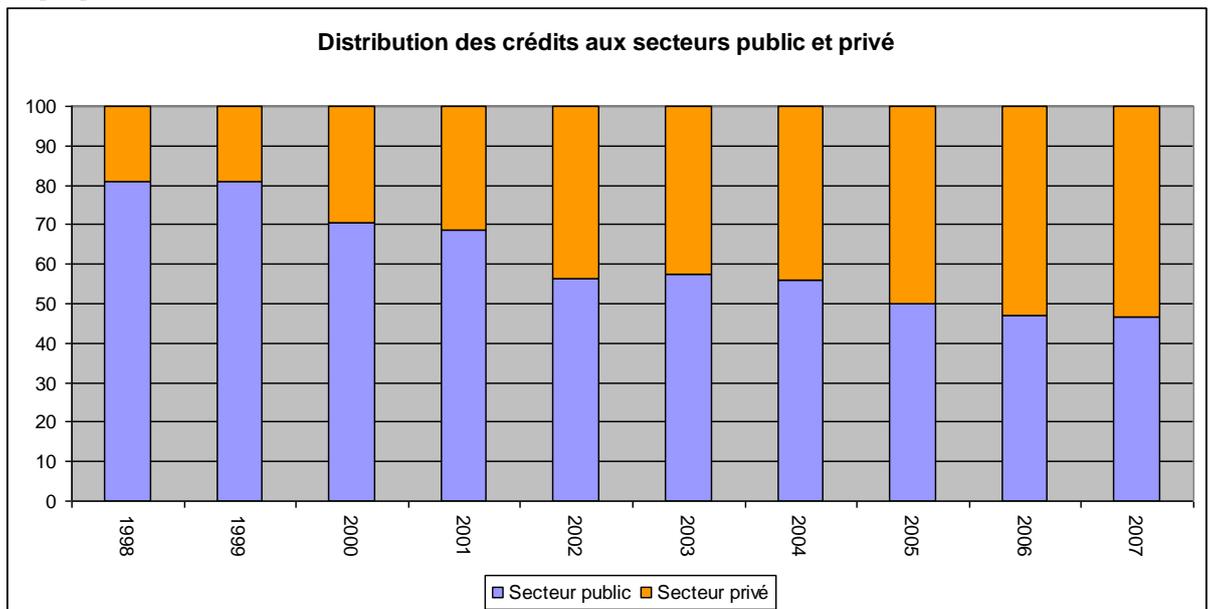
Les dépenses d'investissement public, devenues substantielles, place l'Etat algérien dans un statut d'Etat développeur par rapport aux années passées et aux Etats voisins où ce chiffre ne dépasse pas actuellement les 7,5%.

²³ La loi de finance (LF) pour 2006 et la loi de finances complémentaire pour 2006 avaient fait passer ce chiffre à 23,5% du PIB et 38% respectivement contre un peu moins de 24% pour le fonctionnement ; ce qui donne une dépense totale de 62% du PIB. Il s'agit d'un record historique. L'année a été clôturée avec une dépense budgétaire équivalente à 14,5% du PIB seulement ; ce qui donne toute la mesure des problèmes d'absorption des capacités financières en Algérie.

Les arguments développés par les courants sceptiques ou franchement opposés à l'action budgétaire peuvent être écartés. En effet, les conditions macroéconomiques, très favorables, notamment les finances publiques, font en sorte qu'il n'y a pas de difficultés de cet ordre à concilier investissement public et investissement privé.

Malgré les déficits apparents, l'investissement public n'exerce pas d'effet d'éviction sur l'investissement privé. Le financement des grands projets d'infrastructures n'implique pas d'endettement public puisque la fiscalité pétrolière y fait face (fonds de régulation). Par ailleurs, la dette publique affiche un profil très soutenable dans le long terme ; elle est passée en dessous de 30% du PIB ces dernières années. Sa composante extérieure, apparue avec les rééchelonnements de 1994 et 1995, tend tout simplement à devenir nulle suite à la décision de l'Etat d'effectuer son remboursement par anticipation. Par ailleurs, on peut remarquer sur le marché du crédit la part du secteur privé est devenue plus importante que celle secteur public. De moins de 20% en 1998 encore, elle passe à 53,5% en 2007 alors que la place continue à être dominée par les banques publiques du point de vue des ressources (94% environ).

Graphique n° 3



L'aisance des finances publiques permet actuellement de mener de front une politique d'investissement expansionniste, de désendettement public et de soutien au secteur privé (défiscalisation et multiples autres formes de soutien).²⁴

Dans la revue des finances publiques 2007, la Banque Mondiale reconnaît que l'Algérie continuera à connaître une politique budgétaire soutenable dans le moyen terme même dans l'hypothèse d'un retour du prix à son niveau de référence de 19\$. L'accumulation d'importantes réserves dans le fonds de régulation des recettes permet de faire face aux dépenses liées au plan complémentaire de soutien à la croissance.²⁵

²⁴ En quelques années seulement, l'impôt sur le bénéfice des sociétés est passé de 35 à 25%. La loi de finances pour 2009, le fait passer à 19%.

²⁵ Banque Mondiale : ' Revue des dépenses publiques- Algérie 2007.

2-2 Un aperçu sur les dépenses et les projets d'infrastructures

Le développement des infrastructures n'a jamais été une priorité durant toute la période allant de 1970 à 2000. Les montants qui leurs ont été alloués restaient inférieurs à 25% du budget d'équipement. Quant aux infrastructures économiques qui sont les plus importantes pour la croissance économique, leur montant n'a atteint en moyenne que 5% des dépenses de l'Etat sur la période.²⁶ Elles ont été relativement négligées dans le total des infrastructures (économiques, sociales, éducatives et administratives) ; leur poids est resté dans une fourchette de 15 à 33% sur la période allant de 1970 à 1998. Plusieurs travaux, durant les années soixante-dix et quatre-vingt avaient souligné la nécessité de l'investissement dans les infrastructures pour améliorer, à la fois, l'absorption productive et le bien-être général de la population. L'effort qui a été fait dans le cadre du plan quinquennal (1980/1984) n'as pas connu de succès suite à l'effondrement des cours de pétrole qui a eu pour effet l'arrêt des grands projets tels que le métro d'Alger, l'autoroute est-ouest, l'aéroport d'Alger etc.

Selon l'International Finance Corporation²⁷, la région MENA connaît globalement un retard dans le domaine des infrastructures. Sur la période 1990/2001, la région a investi relativement moins que l'Afrique subsaharienne. Le même rapport semble souligner la nécessité d'une intervention publique en notant une faiblesse de la participation privée dans les projets d'infrastructure relativement à l'ensemble des pays en développement où cette participation a été de 25%.

En Algérie, les efforts dans le cadre du PSRE et du PCSE doivent être considérés d'abord comme un rattrapage. De 8,9% en 2000, leur poids passe à près de 48% en 2006.

TAB. n°1 Investissement dans les infrastructures économique en % du budget d'équipement

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Moy 00/06
<i>Total Infrastructures économiques</i>	8,90	16,0	19,30	19,30	12,80	40,90	47,50	29,90%
Routes	4,70	9,60	10,90	10,30	6,60	25,70	21,90	15,70
Ports	0,80	1,50	1,40	1,50	1,30	1,30	2,10%	1,50
Aéroports et météorologie	1,40	1,10	1,50	2,30	2,60	1,70	0,50	1,40
Chemins de fer	2,00	3,80	5,50	5,20	2,30	12,20	23,00	11,30

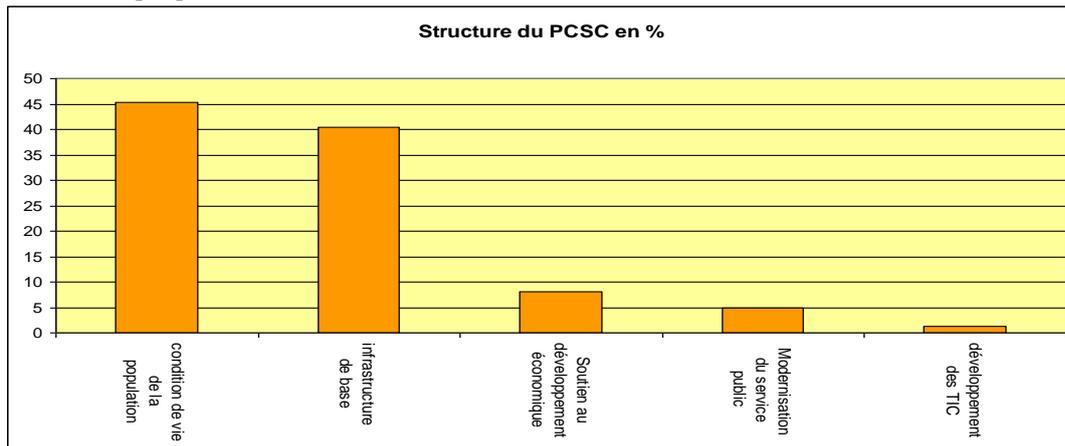
Source : Banque Mondiale : Revue des dépenses publiques, août 2007

Le PCSC alloue un peu plus de 40% de son enveloppe aux infrastructures de base qui ne recouvrent pas toutes les infrastructures économiques. Il faudrait y ajouter celles qui se rapportent à l'électricité (3,4%) et aux technologies de l'information et de la communication (1,2%). Les enveloppes relatives à l'aménagement du territoire, au développement des régions des hauts plateaux et du sud renferment des éléments d'infrastructures (cf. annexe).

²⁶ A. Zakane: "Le rôle des infrastructures dans la croissance de l'économie algérienne : essai d'analyse économétrique" in Revue des Sciences Commerciales et de Gestion, Ecole Supérieure de Commerce d'Alger, n° 3 avril 2004.

²⁷ Cité par Agénor et al

Graphique n° 4



Source: annexe

Malgré le retard dans le domaine, on considère que l'Algérie dispose d'un ensemble d'infrastructures assez important. A grands traits, le tissu infrastructurel peut être décrit de la manière suivante :

- un réseau routier bitumé, 103 000 km de routes, et assez bien maillé, avec une des plus fortes densités en Afrique ;
- un réseau de voie ferrée de 4000km. Les liaisons ferroviaires sont situées en général le long de la cote et desservent les principales villes portuaires ;
- 10 ports marchands dont 2 spécialisés dans les hydrocarbures ;
- 35 ports de pêche ;
- 35 aéroports dont 13 aéroports internationaux.

Le transport et les infrastructures s'y rapportant sont de loin privilégiés par le PCSC : 31,3% de l'enveloppe globale leur est allouée et devraient absorber plus de 76% de l'enveloppe spécifique aux infrastructures de base.

Le transport routier est le mode le plus utilisé aussi bien pour les voyageurs que des marchandises. Il assure en Algérie 90% des mouvements des marchandises et plus de 80% des déplacements des personnes. Ce mode a connu un réel essor depuis sa libéralisation en 1988, d'où la nécessité d'une adaptation des infrastructures routières. La partie nord du pays enregistre une croissance du trafic routier de l'ordre de 7% par an depuis une dizaine d'années.

Le parc national passagers a connu une croissance de 340 % entre 1988 et 2003 et l'offre de capacité en tonnage une croissance de 280 % entre 1988 et 2003, des évolutions sans commune mesure avec le PIB. Elles sont imputable au développement du secteur privé suite à la libération de l'activité de transport et aux pertes de parts du marché que le chemin de fer a subi de manière régulière depuis 1970.

Il est cependant mal entretenu et insuffisant par rapport à la demande. Les retards ont été accumulés depuis la fin des années soixante-dix. Des projets d'envergure ont été arrêtés par manque de financement suite à l'effondrement des cours du pétrole dans la moitié des années quatre-vingts. Le taux d'entretien du réseau routier est au-dessous du seuil critique. Alors que les normes en termes d'entretien périodique (renouvellement du revêtement

essentiellement) préconisent le traitement d'au moins 10% du réseau revêtu chaque année, en Algérie ce taux a été de l'ordre de 3,6% pour les routes nationales.²⁸ On peut noter qu'en 2003 l'état des routes est en bon état à 39%, en moyen état à 35% et en très mauvais état à 26%.

Tab. n°2 - Etat du réseau routier en Algérie et comparaison régionale

Indicateur	Algérie	Tunisie	Maroc	Egypte	Turquie
Densité Routière (km/1000hab)	3,3	1,9	1,9	0,9	0,9
Couverture du réseau routier (km/km ²)	0,04	0,13	0,12	-	0,01
Routes revêtues (% du réseau)	72%	66%	56%	78%	93%
Route en Bon/Moyen Etat (% du réseau)	39%/35%	-	47%/18%	52%/20%	33%/19%

Source : MTP (2003), Banque mondiale (dernières données disponibles sur la période 2002-2004)

Ces ratios sont encore plus mauvais pour les routes départementales et communales pour lesquelles état moyen et mauvais cumulent plus de 70% du total.

La faiblesse des ressources budgétaires allouées à l'entretien routier faisant suite au resserrement de la contrainte budgétaire, liées au programme de l'ajustement structurel (PAS) et à la détérioration de la situation sécuritaire après 1990 sont les facteurs explicatifs du mauvais état de l'état routier. D'après le Banque mondiale²⁹, l'entretien d'un réseau routier absorberait entre 0,5 et 1% du PIB. Sur les quinze dernières années, ces dépenses se sont élevées, d'après la même source, en moyenne à 0,12% du PIB. Les dépenses allouées à l'entretien des routes dans le cadre du PSRE et du PCSC se sont élevées en moyenne annuelle à 0,2% du PIB environ, soit à un niveau encore très faible par rapport à ce qui est admis comme une norme.

Tab n°3 : Réseau routier et autoroutier et parc véhicules au Maghreb

	Parc véhicules	Linéaire autoroutier	Routes revêtues
Algérie	3.500.000 V	100 Km (2004)	75.000 Km
Maroc	0.700.000 V	575 Km (2004)	32.000 Km
Tunisie	1.700.000 V	200 Km (2001)	18.000 Km

Source: CNES, rapport sur les infrastructures

Par ailleurs, l'Algérie s'est davantage occupée du réseau routier en général. Elle accuse en revanche un grand retard en matière d'autoroutes qui constituent un élément essentiel dans les infrastructures modernes. Alors que son parc automobile est le plus important par habitant, l'Algérie ne possède qu'1km d'autoroute pour 750 km de routes revêtues tandis que ce ratio est de 90 et 56 km pour ses voisins,

Le programme 2005-2009 s'intéresse à l'ensemble des modes de transport (Autoroutier, routier, urbains, ferroviaire, aéroportuaire se compose des projets relatifs aux secteurs) ainsi qu'à d'autres infrastructures d'accompagnement (administration, formation et informatique). Les données qui suivent permettent d'avoir une idée sur le transport routier et ferroviaire.

Conformément au schéma directeur routier national pour la période 1995-2015 sur les routes nationales desservant les principaux pôles de développement économique du pays, le

²⁸ CNES : Rapport national sur les infrastructures

²⁹ Banque Mondiale : 'Revue des dépenses publiques', 2007

Gouvernement algérien a décidé de réaliser progressivement un réseau routier dont l'autoroute Est-Ouest et l'autoroute des hauts plateaux constituent les axes essentiels.

D'une longueur de 1.216 km, le projet d'autoroute Est-Ouest est lancé en 1987. Il s'inscrit dans le projet l'Unité Maghrébine (autoroute de 7000 km reliant Nouakchott à Tripoli). La partie algérienne devant relier Tlemcen à Annaba est le plus important d'une série de grands travaux à finir en 2009. Elle traverse 18 wilaya qui couvrent les 4% du territoire qui concentre l'essentiel de l'activité économique, notamment industrielle, et plus de 70% de la population totale. Plusieurs tronçons de l'autoroute Est Ouest ont déjà été ouverts à la circulation. Les pouvoirs publics assurent que l'ouvrage, réalisé déjà à plus de 65%, sera totalement prêt à la fin de 2009/début 2010. Une fois réalisée, l'autoroute transformera les modalités de transport des personnes et des marchandises au profit de 85% de la population algérienne localisée dans la frange Nord du territoire. On attend à ce que le temps de transport soit divisé par près de 2 pour le transport des voyageurs et baisser de 30% le celui des marchandises.

Une seconde autoroute dite des hauts plateaux sera lancée avant 2009. Elle sillonnera 12 wilayates. Ce système sera relié par des routes pénétrantes Nord-Sud afin qu'il puisse desservir des pôles économiques situés plus au Nord, le long de la côte ou un peu plus au Sud dans la zone des Hauts Plateaux et plus au sud. Ces perspectives s'encadrent parfaitement avec les recommandations du Schéma directeur routier et autoroutier 2005-2025 qui ambitionne davantage la performance du réseau routier par des opérations de maintenance et de modernisation d'une part, et la poursuite de réalisation du programme autoroutier grâce à 23 liaisons autoroutières totalisant un linéaire de près de 2.700 km

A plus long terme, le Ministère des Travaux Publics avance que 15000 Km de routes nationales seront réceptionnées d'ici 2015 et 40000 autres à l'horizon. 2025

De par l'envergure du projet compte tenu du retard et de la taille du pays, on est en droit d'espérer que le réseau, une fois réceptionné, constituera l'épine dorsale de l'épanouissement de la vie économique : désenclavement des régions, amélioration de la qualité de vie, création d'emploi, ouverture de nouveaux marchés pour les entreprises locales, synergie entre les marchés existants etc.

Le transport ferroviaire est en déclin malgré l'importance de l'infrastructure existante. En 2004, le secteur ferroviaire ne totalise plus que 2,9 milliards d'unités de trafic contre 5,7 milliards en 1990. Le déclin a été particulièrement marqué pour le transport de voyageurs. Il est imputable aux actes terroristes, à la perte de compétitivité relativement au transport par route. Entre 1990 et 2004, le trafic SNTF a été divisé par 3 alors que le trafic routier doublait. Le secteur ferroviaire souffre d'une mauvaise qualité de services et d'une faible productivité globale. Actuellement 33% des trains de banlieue, 17% des trains régionaux et aucun des trains de grande ligne n'arrivent à l'heure.

D'après le ministère des transports, le développement du secteur ferroviaire permettra :

- d'augmenter l'offre mesurée par le nombre de Sièges offerts au kilomètre (SKO) de 800 de millions en 2004 à près de 2,6 Milliards à fin 2010.
- de réduire les temps de trajet de 40 à 60% sur les axes Alger - Oran (420 Kms), Alger – Constantine (462 Kms) et Alger - Annaba (629 Kms)

Les principaux projets consistent surtout dans la rénovation, le doublement des voies et l'acquisition de matériels, notamment roulants, modernes. C'est ainsi que :

- la rocade nord est/ouest connaîtra un doublement des voies et mise en circulation de trains avec une vitesse de 160 Km/heure et de 200Km dans certains endroits ;
- la construction de la rocade des hauts plateaux participera à désenclaver la région des hauts plateaux grâce aux multiples liaisons avec le nord. L'objectif du projet est de transporter 600 000 voyageurs/an et 3 000 000 tonnes/an et de suppléer aux défaillances de la ligne minière en prenant en charge des besoins de transport des projets économiques prévus dans la région (complexe phosphaté de Bir-El-Ater, cimenterie d'Elma-Abiod, tuberie ,exportation phosphate et complexe acide phosphorique de Bellara).

L'aménagement ferroviaire de la région Algéroise sera réalisé selon un réseau dans lequel interviendront le chemin de fer, le métro et les tramways. Le service Banlieue SNTF devrait connaître un accroissement régulier et continu du nombre de voyageurs pour atteindre en 2010, 60 millions de voyageurs. Ce réseau est complémentaire aux autres modes de transport : métro, tramway, téléphérique bus.

Le métro d'Alger est dimensionné pour assurer un trafic de l'ordre de 110 millions de voyageurs/an dès sa mise en service et pouvant atteindre dès 2010 un trafic de 150 millions de voyageurs/an sur un parcours long de 4 km. A terme, cette demande de transport atteindra sur le tronçon le plus chargé 38 000 à 41 000 voyageurs/heure. Ce projet sera réceptionné en principe d'ici la fin de l'année.

Les projets de tramway concernent les villes d'Alger, Oran et Constantine. Les 2 lignes d'Alger (est et ouest) desserviront 38 et 29 stations et transporteront quelques 18000 voyageurs par heure dans un sens.

3- Quelle évaluation de l'action budgétaire de l'Etat ?

Il est difficile de faire une évaluation des programmes en cours sachant qu'ils ne sont qu'en début d'application. Nous nous contenterons de rappeler ici quelques évaluations dont la nôtre sur l'effet de l'investissement public sur la croissance ainsi que des évaluations mi -parcours ou ex ante des programmes en cours.

3-1 Investissement public : un effet faible sur la croissance ?

Le plan complémentaire de soutien à la croissance va induire une hausse significative de la demande dont la satisfaction aura pour effet une hausse correspondante de l'offre globale (offre domestique et importations). Il s'agit d'un effet décelable à court terme. A plus long terme, la dépense générée sur la croissance par un effet durable sur l'offre grâce à l'amélioration du stock du capital infrastructurel qui améliorera à son tour les conditions générales de valorisation du capital des entreprises. Cet effet est plus difficile à saisir car les infrastructures ont une durée de vie très longue voire illimitée quand il s'agit d'infrastructures liées à la recherche et l'innovation.

La Banque Mondiale a fait plusieurs évaluations dont une à mi-parcours concernant le plan de soutien à la relance économique (PSRE 2001/2004). Dans un rapport publié en 2003, la Banque Mondiale procède à une analyse systématique de l'action de l'Etat qui est désigné directement ou indirectement comme le premier responsable de toutes les distorsions qui ont frappé l'économie algérienne. Selon ce rapport, la productivité totale des facteurs (PTF) a été négative du début des années 80 à 1994 avant de devenir légèrement positive suite, selon la Banque Mondiale, grâce à l'application du PAS au développement du secteur privé.

En comparant l'Algérie à l'Indonésie, la Banque mondiale conclut que de 1971 à 2000, la croissance du PIB par tête a été de 0,9% par an en moyenne au lieu de 3,2%, soit une croissance perdue de 2,3% par an en moyenne. Sur 3 décennies l'Algérie aurait renoncé à 60% de revenu en moins par tête. Les facteurs à l'origine de la croissance manquante sont: la volatilité liée à la macroéconomie -principalement les termes de l'échange- (0,7point), la faiblesse des institutions (0,4 point), la faiblesse du capital humain (0,6 point) et les distorsions des prix relatifs (0,1point). La faiblesse de la PTF n'a pu être compensé par les investissements massifs dans le secteur public.

Dans une étude de mi-parcours en 2004, la Banque Mondiale annonce que le PSRE aura 'un impact positif quoique modéré sur le niveau et le taux de croissance du PIB en rehaussant le taux de croissance de près de 1 % en moyenne pendant la période 2001–05. Après de tels niveaux de dépenses, le PIB reviendra progressivement au niveau de référence, créant ainsi un cycle de croissance très marqué ' '.³⁰ Les emplois créés dans le cadre du PSRE sont temporaires (850 000 emplois et de 664 000 emplois indirects).

Cette étude considère que seul un élargissement de des capacités de production peut générer de la croissance (distinction entre PIB effectif et PIB potentiel). L'effet de l'investissement public ne peut générer de la croissance économique que sous cette condition. En agissant sur la demande globale, l'investissement public a un effet positif sur la production dans le court et moyen terme. L'investissement est cependant un élément particulier de la demande puisqu'il permet d'augmenter le stock de capital et est donc susceptible d'augmenter les capacités de production. Cet impact sur la croissance dépendra de la rentabilité de l'investissement et de l'environnement général des entreprises.

Cette étude se limite aux effets de court terme ; les aspects de demande sont privilégiés. Les effets de long terme ainsi que ceux qui sont liés aux externalités sont ignorés. Par ailleurs, c'est une étude ex ante ou au mieux de mi-parcours. Il est irréaliste de dissocier l'impact de type keynésien, à travers la demande globale, de son impact structurel. L'étude fait dépendre cet effet de long terme du climat des investissements. Dans une seconde évaluation, la Banque Mondiale reconnaît que la contribution du PSRE à la croissance a été de 2% en moyenne par an au lieu de 1% prévu initialement.³¹ Elle reconnaît avoir sous évalué l'effet de l'investissement public (PSRE) sur la formation du stock du capital et avoir centré essentiellement son évaluation sur l'effet dépense.

Quant à nous³², nous avons tenté de comprendre la relation entre la richesse en hydrocarbures et la croissance économique. Les effets de l'investissement public sont négligeables aussi bien à court qu'à long terme sur la croissance.

Ces résultats sont corroborés par une étude de panel composés de pays de la région MENA exportateurs de pétrole et concernant l'ensemble de l'investissement. La première

³⁰ Banque Mondiale : une évaluation mi-parcours du plan de soutien à la relance économique, janvier 2004

³¹ Banque mondiale : A la recherche d'un investissement public de qualité : une Revue des dépenses publiques. Rapport N° 36270 – DZ, Août 2007

³² Y. Benabdallah, N. Hamidouche et T. Rahmoun : '' L'investissement en Algérie, entre bénédiction et malédiction des ressources'' in ''Les boucles ou enchaînement investissement étranger et la croissance économique des pays méditerranéens, projet Femise FEM22-37, coordonné par G. Duchêne'', Mars 2008

explication serait de penser que la faiblesse de la relation entre investissement et croissance renvoie au contenu public de ce dernier et à la présence du dutch disease.

Pour répondre à cette question, il faut examiner l'évolution du taux change réel qu'on utilise habituellement pour diagnostiquer la présence ou l'absence de DD. Depuis peu, des travaux ont permis de montrer que la symptomatique du DD, quand elle est présente, ne renvoie pas toujours à l'enchaînement logique décrit par le modèle.

Dans le cas de l'Algérie, les travaux A. Allahoum³³, M. Achouche et H. Kherbachi³⁴ et T. Koranchelian³⁵ permettent de mettre en évidence les mésalignements du taux de change réel (TCR) du dinar par rapport à sa trajectoire d'équilibre de long terme. Selon ces travaux, Le TCR a été sous évalué jusqu'en 1985. Ces résultats sont confirmés par une étude récente du FMI³⁶ qui estime par ailleurs que le TCR du dinar est en équilibre depuis 2003. Ces résultats contredisent de la manière la plus incisive ceux qui associaient la surévaluation à l'économie administrée.

Paradoxalement, c'est un rapport du FMI qui établit une relation robuste entre l'investissement public et la croissance économique en Algérie. En utilisant des données sur la période 1967 à 2003, l'étude conclut à une relation robuste entre l'investissement public et la croissance du PIB hors hydrocarbures dans le long terme. L'absence d'un rapport causal entre la dépense courante et le PIB hors hydrocarbures implique moins un besoin d'austérité sur le budget courant qu'un besoin de gain en efficacité sur les le budget d'équipement.³⁷ Pour le FMI, l'économie algérienne connaît des changements structurels en raison des réformes libérales. L'ICOR (incremental capital output ratio) serait passé de 7 en moyenne dans les années 80 à 2,3 seulement sur la période 1999/2003. Cette évaluation est pour le moins surprenante : elle reconnaît qu'il est possible de transformer les revenus pétroliers en capital physique. L'étude évoque les travaux de Stiglitz (1974), Cairns and Davis (1998) qui suggèrent que le rendement du capital physique est supérieur à celui du capital en terre (ressources naturelles).

La dernière étude³⁸ présente l'intérêt de s'intéresser spécifiquement aux infrastructures globalement mais aussi en les décomposant (économiques, sociales, éducatives et administratives). Les résultats obtenus sont faibles pour les infrastructures en général et encore plus faibles pour les infrastructures économiques (routes, chemin de fer etc.) Les élasticités de la production par actif sont de 0,07 et de 0,02 respectivement. L'étude lie la faiblesse de ces résultats à la rentabilité du capital infrastructure mais surtout à la faiblesse des dépenses qui leur ont été consacrées (effet de seuil). En fragmentant les infrastructures économiques (routes, électricité, téléphone) et en les considérant en termes physiques (GW, nombre de lignes et nombre de Km), l'étude aboutit à des résultats significatifs. La contribution de l'électricité et du téléphone à la croissance est conséquente avec des élasticités de 0,13 et de 0,22 respectivement.

³³ A. Allahoum : "Le taux de change réel d'équilibre, le niveau de développement et la soutenabilité de la dette extérieure en Algérie : Analyse économétrique (1975/1997) In revue du CREAD n°75 second semestre 2006

³⁴ M. Achouche et H. Kherbachi : "Détermination du taux de change réel d'équilibre par les fondamentaux de l'économie pour l'Algérie : Approche par un modèle dynamique stochastique d'équilibre général."

³⁵ T. Koranchelian: "The equilibrium real exchange rate in a commodity exporting country: algerian experience", IMF working paper, juillet 2005

³⁶ IMF: rapport annuel 2006

³⁷ IMF :annual report 2005

³⁸ A. Zekane : "Le rôle des infrastructures dans la croissance de l'économie algérienne : essai d'analyse économétrique », in revue des sciences commerciales et de gestion, Alger 2004

Les résultats de l'estimation économétrique sont largement tributaires de la qualité des données. Les dépenses d'équipement budgétisées et les dépenses effectivement réalisées sont souvent très différentes compte tenu des problèmes d'absorption et de la disponibilité des financements. De grands projets d'infrastructures, aéroports, métros etc., lancés au début des années 80, ont été arrêtés faute de financement suite à l'effondrement des cours du pétrole.

Par ailleurs, la modestie des résultats ne relève pas directement de la rente pétrolière elle-même mais de son utilisation. Le choix des projets et leur encadrement administratif, le climat des affaires ainsi que la capacité d'absorption de l'investissement expliqueraient la modestie de ces résultats. L'impact d'un investissement dépend de son efficacité. En tant qu'élément de la demande globale il influence à la hausse le PIB tant que son flux reste continu. Dans une perspective de croissance, donc, de long terme, comment améliorer l'efficacité de l'investissement ? Les résultats de l'opportunité créée par cette manne financière seront d'autant plus conséquents s'il y a une amélioration du choix des projets, de leur encadrement administratif et une participation du secteur privé au financement et à l'exploitation.

3-2 Investissement public et gouvernance

La rentabilité de l'investissement public renvoie au mode de prise de décision et à sa gestion (étude technique, exécution suivi, capacités de réalisation, financement, modalité d'évaluation etc).

L'aspect le plus frappant de la présentation du PCSC est l'absence de projet global dans lequel il est inclus. Le document s'y rapportant est une simple liste de projets accompagnés d'affectations budgétaires. Il n'y a absolument rien qui permet de se rendre compte du comment du choix des investissements, des interactions et synergies entre les projets envisagés, les projets et activités existants.

Il se dégage de la décision des pouvoirs publics une impression de précipitation qui répond davantage à des préoccupations politiques que strictement économiques et sociales. En effet, dans le paysage actuel de l'Algérie, il est difficile de comprendre comment un montant d'investissement, revu sans cesse à la hausse suite à des réévaluations ou d'adjonctions de nouveaux projets, de près de 180 milliards de dollars pourrait être absorbé efficacement. Il n'existe aucun document rendu public jusqu'ici qui explicite le pourquoi des réévaluations ou expliquant le sens de la stratégie globale des pouvoirs publics. Les montants sont souvent rapportés par la presse suite à des déclarations du personnel politique du haut niveau. La Banque mondiale souligne, avec raison, dans la revue des finances publiques de 2007 que les pouvoirs publics gagneraient à étendre les échéanciers sur des délais raisonnables afin d'éviter le gaspillage des ressources.

La précipitation se lit dans la différence entre les crédits de paiements et les autorisations de programmes. Les premiers ont du mal à suivre les seconds dont les montants sont très élevés. Sur la période 1998/2006, cet écart correspond dans le cas des dépenses d'infrastructures à 4,6 ans de crédits de paiements de 2006. Cela agit négativement sur la qualité des projets (étude technique, évaluation financière et passation de marché).

Tous ces problèmes pèsent lourdement sur le coût, les délais de livraison et la rentabilité des projets d'investissement d'envergure. L'appel aux capacités internationales tempère, cependant, l'acuité de ces problèmes. Les tableaux 4 et 5 donnent une idée sur les retards et les réévaluations financières qui les accompagnent.

Tab. n° 4 : Certains projets à problème dans le transport

	Année de démarrage		Année d'achèvement		Durée Années	
	Budget	réelle	Prévue	Réelle	Prévue	Réelle
Ligne de chemin de fer Tebessa/Aïn M'lila-181 17 km	1988	1988	1994	2005	6	17
Route Béni Mered/Chiffa	1989	1990	1994	2003	5	13
Portion route Lakhadaria/RN 5	1996	1996	2001	2004	5	8
Port de pêche de Mostaganem	1996	1996	1996	2004	<1	8
Barrage de Béni Haroun	1987	1987	1993	2001	6	14
Ouvrages de déviation des oueds Chiffa et Chifa et Harbil	1983	1984	1988	2004	5	20

Source : Ministère des Finances

Les délais de réalisation dépassent les prévisions dans une fourchette 1 fois et demi (portion de la route RN 5) à 8 fois (port de Mostaganem) . La plupart des projets datant des années 80 ont été abandonnés faute de financement. Les travaux n'ont pu être repris qu'à la faveur du plan de soutien à la croissance économique (PSRE).

Tab. n° 5 Augmentation de coût dans les projets routiers

Projet	Augmentation%	Coûts	Actualisés
	((2)-(1))/(1) millions DA	Initiaux (1)	millions DA (2)
Portion de l'autoroute est-ouest Beni Mered	509,1	700	4 264
Portion de l'autoroute est-ouest El Afroun	433,1	439	2340
Portion de l'autoroute est-ouest El Afroun (ouvrages)	126,6	233	528
Déviation routière de l'autoroute est-ouest à Bouira	336,7	1 065	4 651
Déviation routière de l'autoroute est-ouest Bouira lot 1-3/2 ^{ème}	241,8	435	1487
Déviation routière de l'autoroute est-ouest Bouira lot 2/1 ^{er}	33,1	188	250
El Affroun-Houcéinia	0,0	9 750	9750
Route Bouira El Route Adjiba	-20,5	9 753	7 753
Place Addis Abeba	33,8	1 150	1 539
Carrefour Chevalley	0,0	2 700	2 700
Lahadaria-RN5	77,3	480	851
Lahadaria-RN5 2 ^e tranche	179,9	2 243	6 278
Lahadaria-RN5 2 ^e tranche - ouvrage	262,6	2 851	10 337
Lahadaria-RN5 2 ^e tranche - tunnels	0	5 000	500 0

Source : Ministère des Travaux publics

Les problèmes de délai et de financement sont liés. Le tableau 5 indique que les réévaluations financières peuvent dépasser 500% pour certains projets. Les causes sont multiples ; mauvaise évaluation initiale, inflation cumulée sur longue période, dévaluation de la monnaie corruption etc.

Compte tenu de la récurrence de ce type de problème depuis les années 70, on est en droit de se demander si l'environnement général a changé de façon à fournir à l'investissement public de meilleures conditions de rentabilité. Les montants engagés sont si importants que cette question devient essentielle et renvoie à une analyse détaillée des modalités budgétaires globales (inscription des projets, autorisation des programmes, crédits de paiements, exécution, évaluation etc.) Il est difficile de faire le point sur l'ensemble de ces points car il s'agit au fait d'une évaluation des politiques publiques.

Au delà des problèmes de financement qui semblent résolus dans le moyen terme, d'autres problèmes plus structurels sont posés par ce programme. Les difficultés d'absorption des investissements colossaux sur une période aussi courte ne sont pas résolues. En retenant des entreprises étrangères de grande taille, on a recherché à contourner ce genre de difficulté. D'autres difficultés se poseront pour l'exploitation et l'entretien des grandes infrastructures qui seront réceptionnées durant la décennie courante.

Des initiatives importantes sur le plan institutionnel ont été engagées. La refonte du système budgétaire et une délégation du service public à des entités privées autonomes ou au secteur privé sont deux points importants.

Afin d'introduire plus de transparence et d'efficacité dans les finances publique, un projet de modernisation des systèmes budgétaires est en voie d'être adopté. La loi la loi 84-17 relative aux lois de finances devra être remplacée par une loi organique des lois de finances (LOLF)³⁹. La modernisation des systèmes budgétaires ambitionne d'améliorer l'efficacité et la transparence du contenu des recettes et des dépenses, de renforcer des capacités d'analyse du moyen terme en matière de suivi et d'obliger le gouvernement à présenter clairement ses choix sur l'utilisation des ressources publiques dans le moyen terme et à une reddition des comptes devant le parlement .

Dans le détail, le projet ambitionne d'interdire la gestion des comptes d'affectation spéciaux par des institutions financières, l'institution de tout compte spécial du Trésor par toute loi autre que la loi de finances, de rendre plus restrictive l'ouverture des comptes spéciaux, de faire apparaître les subventions et dotations accordées par l'Etat à des organismes ou à des fonds dans la loi de finances et de limiter les lois de finances complémentaires (remplacées par des lois rectificatives) aux seules dépenses d'urgence (catastrophe).

Tout en resserrant la contrainte budgétaire des opérateurs, ce projet confère une plus grande liberté et une plus grande responsabilité aux gestionnaires. Le projet introduit la notion de « gestionnaire responsable » qui est sensé exécuter des programmes dont il a participé à la formulation. Le principe de responsabilité recouvre aussi la « reddition des comptes ». La responsabilité signifie que les ordonnateurs sont tenus par la logique « des résultats » et non des « moyens » ; les résultats sont évalués aux moyens des critères de performances accompagnant chaque programme, chaque action et chaque cible. En contrepartie, l'ordonnateur dispose de la souplesse d'utiliser les crédits de fonctionnement à des fins d'investissement et inversement à l'exception des crédits relatifs aux dépenses se personnel.

Sur le plan de la présentation, le budget de l'Etat doit être présenté en un seul document se conformant aux standards internationaux des nomenclatures d'affectation des dépenses par nature et par fonction. A côté des annexes techniques, doit figurer une note décrivant la situation économique en cours ainsi que les anticipations dans les domaines économiques, financiers et sociaux. Il s'agit d'un document explicatif des dispositions prévues dans le projet de loi de finances devant accompagner ce dernier. On attend de ce type de rapport un éclairage et des analyses faisant le point sur la période allant de n-2 à n+3.

A chaque fin d'année budgétaire, la loi de règlement permet d'arrêter le montant définitif des dépenses et des recettes de l'Etat, ratifie les opérations réglementaires ayant

³⁹ Selon la constitution de 1996, une loi ne peut être modifiée par une simple loi de finances comme c'est le cas actuellement avec la loi 84-17. On recherche à constitutionnaliser le cadre dans lequel s'inscrivent les opérations financières de l'Etat grâce à une loi organique des lois de finances (LOLF)

affecté l'exécution du budget, fixe le résultat budgétaire, décrit les opérations de trésorerie. Elle est un moyen entre les mains du parlement pour contrôler les résultats par rapport aux objectifs et la performance des ordonnateurs. Le projet MSB propose de remplacer le rapport d'évaluation par une certification de la cour des comptes⁴⁰. L'exercice concerné pourrait être celui de l'année n-1 au lieu de l'année n-3 compte tenu du système informatique qui sera installé.

Prévu pour une généralisation à partir de 2009 après des opérations pilote sur certains ministères, ce projet ne verra le jour qu'en 2011 en raison des structures informatiques qui doivent l'accompagner et qui ne sont toujours pas prêtes.

La délégation du service public et le partenariat public-privé sont deux autres axes pouvant améliorer la rentabilité des infrastructures. On note ces dernières années quelques efforts dans le domaine.

Deux agences autonomes, ont été créées pour la réalisation et l'exploitation de l'autoroute. L'Agence Nationale des Autoroutes (ANA), s'est vue déléguer la maîtrise d'ouvrage de la réalisation de l'autoroute Est-Ouest. L'Algérienne de Gestion des Autoroutes (AGA), créée en mai 2005, est chargée de l'exploitation et de l'entretien de l'autoroute. Cette agence a la charge aussi de rembourser au Trésor public la moitié du coût de l'autoroute financée sur concours temporaire.

Concernant le partenariat public privé (PPP), un pas important semble avoir été franchi sans toutefois que les résultats soient encore tout à fait encourageants⁴¹. Depuis la fin des années 80, le cadre juridique et réglementaire a été considérablement modifié pour encourager la participation du secteur privé dans les infrastructures et services de transports.

Nombre d'initiatives de ce genre sont en train d'être lancées ou sont en cours en Algérie. Parmi les principaux chantiers, on peut citer :

- production d'eau dessalée (10 contrats de « construction-exploitation-transfert » BOT) ;
- gestion de la distribution d'eau dans les grandes villes (Constantine, Oran et Annaba) ;
- attribution de la gestion de l'aéroport d'Alger (confiée au groupe Aéroports de Paris (ADP));
- attribution de la gestion du métro d'Alger (RATP France)
- attribution de la gestion/concession du port à conteneurs de Djen Djen (étude en cours) ;
- la construction d'un terminal à conteneurs dans le port de Bejaia. Portek, compagnie singapourienne, détient 49 % des actions (les dispositions juridiques et réglementaires n'autorisent pas une compagnie étrangère à détenir plus de 49 % des actions).

Conclusion

Sur le plan doctrinal, le débat reconnaît un rôle historique important à l'Etat. Ce n'est plus sa présence dans l'économie qui est contestée mais la forme de cette présence. La

⁴⁰ Jusqu'ici, on ne compte qu'un seul rapport de certification de la cour des comptes

⁴¹ La loi 88-17 sur les transports terrestres a introduit la déréglementation des services routiers. La loi 98-06 sur l'aviation civile a en partie libéralisé les services de transport aérien et ouvert la voie pour les concessions aéroportuaires. De même, la loi 98-05 sur le transport maritime a adopté le modèle dit de « port propriétaire » (*Landlord Port*)

comparaison Afrique-Asie a été largement évoquée pour mettre en évidence, selon, les effets positifs ou négatifs de l'intervention de l'Etat.

N'ayant pas été une préoccupation réelle des pouvoirs publics durant les années 70 et 80, les infrastructures ont connu un grand retard dans leur développement, retard qui pourrait expliquer probablement une partie de la croissance manquante. La faiblesse des infrastructures a augmenté les difficultés d'absorption de l'investissement et retardé la mise en synergie des différents secteurs et acteurs.

L'Algérie a la chance et non la malédiction de disposer d'importantes ressources financières pouvant financer un important réseau d'infrastructures sans recourir à l'impôt qui en l'absence de ces ressources aurait été le seul moyen possible. L'économie et la société en général sont exonérées des prélèvements correspondants. Sur ce point, on peut noter une nette évolution du débat puisqu'on soutient de plus en plus, y compris le FMI et la Banque Mondiale, que les ressources en hydrocarbures peuvent être utilisées pour financer l'accroissement du stock du capital physique et humain afin de soutenir la croissance économique.

La majorité des études indiquent que le capital public et le capital privé sont complémentaires. En finançant les infrastructures, particulièrement de base comme c'est le cas en Algérie, le capital public dynamise objectivement le capital privé. Le partenariat public-privé, à ses premiers pas en Algérie dans le domaine de l'investissement et de l'exploitation des infrastructures, est un cadre commun pour aider les entreprises à capter les externalités.

BIBLIOGRAPHIE

- ACHOUCHE M. et KHERBACHI H.: "Détermination du taux de change réel d'équilibre par les fondamentaux de l'économie pour l'Algérie : Approche par un modèle dynamique stochastique d'équilibre général." in revue du CREAD n°75 second semestre 2006
- ALLAHOUM A. " Le taux de change réel d'équilibre, le niveau de développement et la soutenabilité se la dette extérieure en Algérie : Analyse économétrique (1975/1997) In revue du CREAD n°75 second semestre 2006
- AGENOR P.R, MORENO-DODSON B: Public Infrastructure and Growth: New Channels and Policy Implications World Bank Policy Research Working Paper 4064, November 2006
- AGENOR P.R, NABLI M. K. and YOUSEF T. M.: " Public Infrastructure and Private Investment in the Middle East and North Africa", World Bank Policy Research Working Paper 3661, July 2005
- ASHAUER D. A., « Is Public Expenditure Productive? », Journal of Monetary Economics, vol. 23, 1989, .
- BENABDALLAH Y., HAMIDOUCHE N. ET RAHMOUN T.: " L'investissement en Algérie, entre bénédiction et malédiction des ressources" in "Les boucles ou enchaînement investissement étranger et la croissance économique des pays méditerranéens, *projet Femise FEM22-37, coordonné par G. Duchêne*", Mars 2008
- BANQUE MONDIALE : " Revue des dépenses publiques- Algérie 2007.
- BANQUE MONDIALE : une évaluation mi-parcours du plan de soutien à la relance économique, janvier 2004
- CNES : rapport sur les infrastructures
- EVANS P. ET G. KARRAS (1994), "Are Government Activities Productive? Evidence from a Panel of U.S. States", Review of Economics and Statistics, 76, 1-11.
- HOLTZ-EAKIN D. (1994), "Public Sector Capital and Productivity Puzzle", Review of Economics and Statistics, 574-582.
- INTERNATIONAL MONETARY FOUND: rapport annual 2006
- INTERNATIONAL MONETARY FOUND: annual report 2005
- JACQUET P. et CHARMOZ O. : "Infrastructures, croissance et réduction de la pauvreté", *Article pour le Forum franco-vietnamien (6-13 septembre 2003)*
- KORANCHELIAN. T.: "The equilibrium real exchange rate in a commodity exporting country: algerian experience", IMF working paper, juillet 2005
- MUNNELL, A.H. (1993) "Les investissements d'infrastructure : évaluation de leurs tendances actuelles et de leurs effets économiques", in OCDE, Politiques d'infrastructures pour les années 90, OCDE, Paris, pp.23-60.
- MUNNELL, A.H. (1992) "Policy Watch: Infrastructure Investment and Economic Growth", Journal of Economic Perspectives, Vol.6, N° 4,
- ROSENSTEIN-RODAN, P.N. (1961), "Notes on the Theory of the Big Push", in ELLIS, H. et H. WALLICH eds., Economic Development for Latin America, International Economic Association, St. Martin Press, New York.
- VEGANZONES M. A.: Infrastructures, investissement et croissance : un bilan de dix années de recherches CERDI, Clermont Ferrand (janvier 2000)
- WANG E. « Public Infrastructure and Economic Growth, cite par Marie Ange VEGANZONES: Infrastructures, investissement et croissance : un bilan de dix années de recherches CERDI,
- WORLD BANK: "A medium term macro-economic strategy for Algeria: sustaining faster growth with economic and stability", may 2003
- WORLD BANK : World Development report, 1994
- WORLD BANK: World development report, 1997

WORLD BANK: " East asian miracle : economic growth and public policy", série World Bank policy research report, 1993.

ZAKANE A.: "Le rôle des infrastructures dans la croissance de l'économie algérienne : essai d'analyse économétrique" in Revue des Sciences Commerciales et de Gestion, Ecole Supérieure de Commerce d'Alger , n° 3 avril 2004.

Annexe Structure du programme complémentaire de soutien à la croissance 2005/2009 (en milliards de dinars et en %)

	Conditions de vie de la population	1908,5	46,0%
Logements		555	29,1%
Université		141	7,4%
Education nationale		200	10,5%
Formation professionnelle		58,5	3,1%
Santé publique		85	4,5%
Alimentation de la population en eau		127	6,7%
Jeunesse et sport		60	3,1%
Culture		16	0,8%
Raccordement gaz et électricité		65,5	3,4%
Action de solidarité nationale		95	5,0%
Développement de la RTA		19,1	1,0%
Infrastructure de Culte		10	0,5%
Opérations d'aménagement du territoire		26,4	1,4%
Programmes Comunaux de Développement		200	10,5%
Développement des régions du Sud		100	5,2%
Développement des régions des Hauts Plateaux		150	7,9%
	développement des infrastructures de base	1703,15	41,0%
Secteur des Transports		700	41,1%
Secteur des Travaux publics		600	35,2%
Secteur de l'Eau (barrages et transferts)		393	23,1%
Secteur de l'aménagement du territoire		10,15	0,6%
	soutien au développement économique	337,2	8,1%
Agriculture et Développement Rural		300	7,1%
Industrie		13,5	0,3%
Pêche		12	0,3%
Promotion de l'Investissement		4,5	0,1%
Tourisme		3,2	0,1%
PME et Artisanat		4	0,1%
	Modernisation du secteur public	203,9	4,9%
Justice		34	0,8%
Intérieur		65	1,5%
Finances		64	1,5%
Commerce		2	0,0%
Poste et NTIC		16,3	0,4%
Autres secteurs d'Etat		22,6	0,5%
	Développement des TIC	50	1,2
Total général		4152,75	100