

ABDERRAHMANE ABEDOU*

Les effets du P.A.S. sur le devenir du service public dans les régions défavorisées

INTRODUCTION.

Il y a deux ans, l'entreprise Sonelgaz nous a demandé de mener une étude d'évaluation du programme public d'électrification rurale. Ce programme a été lancé vers la fin des années 70 et aujourd'hui, les responsables de l'entreprise estiment qu'il est en phase d'achèvement puisque selon les dernières estimations données par la Sonelgaz le taux de réalisation est estimé à environ 96% des objectifs fixés.

L'intérêt de cette évaluation réside dans le fait que, ce programme en voie d'achèvement, l'entreprise Sonelgaz a voulu connaître son impact socio-économique au niveau de l'espace rural.

Plusieurs raisons ont motivé cette demande d'évaluation, en particulier le souci de mesurer l'impact socio-économique au niveau des espaces défavorisés où l'électrification devait jouer un rôle primordial dans la réunion des conditions d'insertion dans le système global d'échange. Ensuite, un souci strictement économique celui d'apprécier l'efficacité de cet outil (réseau électrique) dans le développement local. Et enfin, un souci strictement social évaluer l'impact de ce service public dans la promotion de l'espace et des populations rurales.

Au-delà de ces préoccupations, la demande d'évaluation a été également motivée par le souhait de se rapprocher de la clientèle, identifier ses besoins et œuvrer en vue de connaître le niveau de satisfaction de la clientèle bénéficiaire de ce service public et anticiper sur sa prise en charge dans le futur.

Ainsi, par une consultation générale des clients (enquête sur un échantillon de ménages à l'échelle nationale), l'entreprise Sonelgaz a voulu connaître avec plus de précision comment s'est comportée la clientèle depuis l'introduction de l'électricité, qu'est-ce qu'elle a changé en termes d'équipements ménagers, d'équipements de travail, comment utilise-t-elle cette énergie pour ses besoins immédiats, quels changements ont été produits au niveau de la vie locale, etc.

En interrogeant les clients ruraux sur leur perception de ce service public, l'entreprise Sonelgaz a voulu mesurer non seulement les implications économiques et sociales de ce projet mais aussi les transformations dans le mode de vie des populations rurales.

1. DONNEES GENERALES SUR LA POLITIQUE ENERGETIQUE.

Au lendemain de l'indépendance, une des priorités stratégiques de l'Etat algérien a été de combattre le sous-développement relatif en matière de couverture énergétique du pays. C'est dans ce cadre que fut initiée une politique d'électrification et de gazéification de masse. Elle avait pour objectif de réduire le niveau de sous électrification du pays, réduire les inégalités en matière de distribution de l'énergie entre les régions et principalement le renforcement de l'électrification des zones non équipées par la colonisation, construire un outil de production énergétique moderne et fiable susceptible de répondre aux besoins des centres industriels et enfin faire de l'énergie un outil de développement économique et social.

Pour concrétiser ces objectifs, il fallait non seulement développer un système énergétique performant et élargir sa diffusion à l'ensemble du territoire national, mais aussi assurer un accès le plus large possible et équitable de tous les citoyens au réseau. Cette politique devait faire du système énergétique un moyen d'accompagnement de toutes les transformations du système économique, mais également un instrument de modernisation de la vie sociale et culturelle des populations algériennes.

11. Situation au lendemain de l'indépendance.

Il faut souligner que l'Algérie a hérité au lendemain de l'indépendance d'une situation caractérisée par un sous développement en matière de couverture énergétique. Peu de villages et de villes étaient électrifiés, peu de villes bénéficiaient de la distribution du gaz naturel, etc. En un mot, tout était à faire. Construire un réseau électrique et gazier, assurer son extension à l'ensemble du territoire et inciter les populations à accéder massivement à cette énergie.

Le programme, qui a été mis en place, allait tracer les contours d'un système énergétique indépendant et marquer ainsi le début de l'histoire de l'énergie hors hydrocarbures du pays. Il fallait donc faire des choix stratégiques en matière d'électrification en correspondance avec les options industrielles. Il fallait faire des choix aussi en matière de traçage des schémas d'électrification et de gazéification qui suivraient les programmes d'installation industrielle et des zones d'urbanisation. Il fallait faire des choix dans les options de distribution de l'énergie aux clients, est-ce un raccordement simple en monophasé ou bien un raccordement performant en triphasé, etc. Il fallait choisir également le modèle de distribution de l'énergie, est-ce un modèle sélectif de distribution de l'énergie ou bien un modèle de distribution massif aux clients, fallait-il faire participer, même symboliquement, les clients au paiement du branchement ou bien fallait-il faire supporter cette facture des réalisations par la collectivité?

Le débat autour des choix et options technologiques était très important, parce qu'il devait traduire la conception du modèle et du système énergétique à mettre en place. En effet, le modèle de

développement énergétique retenu était de type volontariste, car il devait répondre à des préoccupations politiques précises de construction de l'ossature de développement économique mais aussi assurer une promotion sociale des usagers bénéficiaires. En somme, on pourrait dire qu'il a été un instrument d'accompagnement des projets de transformation de la société tant sur le plan économique que social.

L'option arrêtée par les pouvoirs publics en matière de distribution était de type populiste, dans la mesure où l'Etat devait assurer une distribution de masse et générale à l'ensemble des citoyens. Sonelgaz était chargée par les pouvoirs publics de concrétiser ces orientations sur le terrain. C'est dans ce cadre précis, qu'on pourrait affirmer que le système de distribution de l'énergie n'était pas choisi par la Sonelgaz, mais était plutôt défini et dimensionné par les pouvoirs publics dans le cadre d'une politique globale tracée pour le pays à cette époque. Sonelgaz, en tant qu'entité économique, devait matérialiser ces options politiques sur le terrain, assurer le bon déroulement des réalisations et gérer les actifs dont elle avait la responsabilité.

Parmi les orientations importantes tracées à la Sonelgaz par les pouvoirs publics, on retient en particulier l'objectif d'électrification totale du pays avant l'an 2000, l'accès équitable des citoyens au réseau, le bénéfice pour les usagers des avantages du système de péréquation des tarifs et de la solidarité nationale dans la fixation des tarifs. Or, les orientations de la politique de distribution définies par l'Etat pouvaient ne pas coïncider avec les attentes strictement économiques de l'entreprise Sonelgaz (vérité des prix). La situation politico-économique de l'époque et les orientations idéologiques faisaient en sorte que les intérêts des uns et des autres se trouvaient confondus. En un mot, on était dans un système économique et politique qui baignait dans une ambiance d'harmonie des intérêts.

12. Pourquoi cette harmonie des intérêts ?

Parce que dans le processus de construction de l'Etat et de transformations économiques et sociales de la société, cet outil devait servir de plate forme d'intervention. Les pouvoirs publics ont voulu marquer leur présence sur le terrain du développement de la société à travers la définition des choix et options stratégiques du système énergétique. Ils ont dicté leur vision de la société à édifier et du profil de citoyen consommateur à former.

A titre d'exemples, le premier plan envisageait l'électrification de 300 villages, le deuxième plan a tracé un programme de 1000 villages. Enfin, durant les années 80, on parlait d'électrification totale. Cette évolution des objectifs traduisait parfaitement l'intérêt accordé au phénomène électrification mais aussi le degré d'implication de l'Etat. Il faudrait souligner cependant que l'ampleur de ces projets dépassait souvent les capacités financières de l'entreprise Sonelgaz, mais la qualité de l'implication de l'Etat devait compenser largement ce besoin.

Il ressort clairement du projet énergétique et du mode de distribution de l'énergie mis en place, que l'Etat cherchait par tous les moyens à favoriser un accès massif et équitable à ce produit. L'électricité et le gaz ne devraient plus être le fait des personnes aisées et des zones favorisées, mais plutôt devraient être le fait de tout le monde et disponible dans les coins les plus reculés du pays.

Les documents de l'époque attestent que l'Etat a fait en sorte que la distribution de l'énergie devienne un acte social au service de tout le monde. Cette politique se traduisait sur le terrain de l'organisation du système de distribution de l'entreprise Sonelgaz par une distribution de masse (tout le monde sans exception, ni exigence) de l'énergie en vue de susciter une consommation élevée.

Sur le plan concret, Sonelgaz opta pour le développement des capacités installées de production de l'énergie et l'extension du réseau en vue de réaliser des rendements d'échelle qui lui assureraient des profits raisonnables. La construction d'un réseau électrique national interconnecté représente une réalisation importante marquant la concrétisation d'une politique d'indépendance énergétique. Cette réalisation gigantesque a produit un accroissement rapide du taux de raccordement à l'échelle nationale et particulièrement au niveau de l'espace rural.

Ainsi, au cours des vingt dernières années, la population des ménages branchés au réseau a plus que quadruplé. En 1967, on dénombrait environ 650.000, en 1977, 1.250.000 abonnés. En 1992, l'effectif a augmenté de plus de la moitié pour atteindre 3.452.637 abonnés et en 1996, nous avons plus de 3.982.399 abonnés.

L'électrification totale de l'espace rural a été presque atteinte ainsi que les objectifs de réduction des écarts des taux d'électrification entre les wilaya et entre les zones urbaines et rurales ont été réalisés.

Actuellement, aucune wilaya n'enregistre un taux d'électrification inférieur à 60%. Le monde rural, d'une manière générale, a connu une mutation profonde dans la qualité de la vie, puisque le nombre de villages non encore électrifiés est désormais marginal.

2. DONNEES DE L'ETUDE.

Au niveau de l'espace public, nombreux sont les villages électrifiés où la vie locale est devenue très dynamique encouragée par un éclairage public dense (commerces de détail et de gros, banques, assurances, écoles, dispensaires, postes, etc.).

Au niveau de l'espace privé, l'éclairage domestique a permis aux usagers d'allonger leurs journées et d'élargir leur espace vital. Cet indicateur est révélateur d'une mutation dans les pratiques d'utilisation de l'énergie. Les données de l'étude indiquent que les ménages ruraux n'utilisent plus les autres sources d'énergie d'appoint comme la bougie, la lampe à pétrole ou la lampe à gaz, sauf dans les rares occasions de coupures de l'énergie.

L'électricité est également utilisée pour l'alimentation de certains appareils électriques. La télévision occupe la première place dans le taux de possession des équipements électriques et dans les temps d'utilisation. Plus de 96% des ménages ruraux possèdent un téléviseur et l'utilisent en moyenne plus de 8 heures par jour. Le réfrigérateur occupe la seconde place dans les foyers ruraux. Environ 90% possèdent cet équipement et l'utilisent en permanence. La radio est possédée par environ 70% de la population rurale.

Les autres appareils électriques occupent également une place privilégiée dans le parc équipement domestique rural. 42% des ménages possèdent un fer à repasser électrique, 40% possèdent un ventilateur, 33% ont un moulin à café électrique, 24% possèdent des sèche cheveux électriques, 26% ont une cuisinière alimentée en électricité, 19% possèdent une machine à coudre électrique, 11% ont une machine à laver électrique, etc.

Le confort domestique a énormément progressé en milieu rural. Plus de 2/3 des ménages ruraux disposent d'équipements électriques variés (réfrigérateurs, téléviseurs, radios, moulin à café, sèche cheveux, paraboles, ventilateurs, climatiseurs, etc.).

A travers ce tour d'horizon sur les équipements électriques domestiques, on peut affirmer que les transformations socioculturelles dans le monde rural sont visibles et traduisent un parcours dans l'accès au confort au niveau des ménages ruraux. Il est donc clair que l'électricité dans l'espace domestique rural est d'abord un moyen privilégié d'accès aux commodités qui permettent d'améliorer les conditions de vie.

Concernant le niveau de consommation électrique en milieu rural, on peut dire qu'il est conditionné par l'aisance matérielle et par les pratiques d'utilisation de cette énergie. Or, à ce niveau les données de l'étude ont révélé qu'il est relativement faible, plus de 48% des ménages paient une redevance électrique inférieure à 700 Da en moyenne par an. 24% paient entre 700 et 1000 Da en moyenne par an. 10% paient une redevance électrique variant entre 1100 et 1700 Da par an et enfin 10% ont des charges électriques qui dépassent les 2000 Da par an.

Cet indicateur du montant des factures électriques en milieu rural est révélateur de pratiques différenciées selon les ménages. Si la majorité paye moins de 1000 Da en moyenne par an en charges d'électricité, il existe une autre catégorie non moins importante qui a un niveau de consommation relativement important. Ce constat indique que globalement la consommation électrique en milieu rural est relativement importante.

En outre, la question relative aux effets induits par l'électrification dénote que les ménages ruraux sont d'une manière générale satisfaits, puisque 40,8% estiment que l'électrification leur a permis de s'ouvrir sur l'extérieur et d'être mieux informés sur les questions nationales, 35,7% considèrent que l'électrification leur a permis de s'informer sur ce qui se

pas dans le monde et pour 18,5% elle a renforcé l'information sur le village. Par conséquent, l'électrification rurale a contribué d'une manière positive au désenclavement des villages et à l'ouverture (en termes d'information) sur le monde extérieur.

Néanmoins, de tels progrès n'ont pas été identiques dans tous les domaines. Au niveau du développement économique, l'électrification a été peu efficace dans la relance de l'économie domestique locale. En effet, si on a ramené l'électricité à la campagne pour l'aider à se développer et à accroître sa production et sa productivité agricole domestique, son apport a été modeste ou insignifiant en termes de couverture des besoins.

Conséquemment, l'électricité, n'ayant pas trouvé de terrain favorable pour se développer, n'a servi en fin de compte que le marché local.

Si on regarde de près le volet économique, on se rend compte rapidement des déséquilibres entre le capital infrastructure disponible (réseau électrique interconnecté) et le taux d'utilisation de cette infrastructure par le système local. Nombreux sont les protagonistes qui se sont élevés pour s'attaquer aux inefficacités de ce système électrique pour le considérer comme un gâchis parce qu'il a été surdimensionné par rapport aux besoins réels des usagers ruraux. On considère, selon les données de consommation électrique en milieu rural, que les capacités demeurent inexploitées. "L'évaluation de la consommation d'énergie faite pour l'année 1989, à travers l'analyse d'un échantillon de 3000 villages mis en service entre 1984 et 1988, montre qu'un abonné ER (électrification rurale) consomme en moyenne 860 kwh par an, alors qu'un abonné non-ER consomme presque le double. Par ailleurs, les abonnés ER représentent 40% du total des abonnés basse tension et consomment moins de 24% de la consommation totale basse tension et seulement 8% de la consommation nationale d'énergie électrique". [1]

Un pareil constat ne peut être que différemment apprécié, car il est à l'origine d'attitudes controversées entre différents acteurs sociaux, politiques ou économiques. Pour certains, les performances sociales réalisées dans l'espace rural incitent à renforcer et à promouvoir ce projet d'extension du service public. Pour d'autres, parce que les performances économiques - rentabilité et retombées économiques - n'ont pas été satisfaisantes qu'ils soutiennent qu'il faudrait faire les choses autrement avec plus de rigueur et d'efficacité. Il faudrait lui appliquer les règles de la rentabilité économique en soumettant ses prestations aux lois du marché.

C'est sur cette problématique de fond, qu'on envisage d'approcher l'analyse du devenir du service public dans les espaces défavorisés à la lumière des mutations économiques que connaît le pays.

Trois phénomènes majeurs présentent, selon nous, une forte influence sur le devenir du service public dans les espaces défavorisés :

1. Le premier phénomène renferme deux dimensions : la première est relative à l'impact du plan d'ajustement structurel et de la restructuration industrielle sur la politique de l'Etat et des entreprises. La seconde dimension traite des tendances lourdes en matière de restructuration du secteur électrique à l'échelle mondiale

2. Le deuxième phénomène concerne les changements à terme de son marché interne et externe. De nouvelles perspectives concurrentielles se dessinent pour l'entreprise Sonelgaz dans le cadre de l'interconnexion maghrébine et méditerranéenne de l'électricité.

3. Le troisième phénomène concerne le devenir des régions défavorisées dans le cadre de la nouvelle conjoncture imposée par le PAS.

3. GENESE DE LA CRISE ET NECESSITE DE L'AJUSTEMENT.

Depuis les années 80, on assiste à un vaste mouvement mondial de réformes des activités relevant du secteur public. Ce mouvement se traduit par la mondialisation des marchés qui s'impose à l'ensemble des pays et accompagne des programmes de libéralisation et de déréglementation qui mettent fin au monopole de l'Etat et de son intervention dans la sphère de l'économie.

L'Algérie n'est pas à l'abri de ce phénomène. Sa situation économique au cours des dernières années a été très préoccupante. L'année 1986 a marqué le début d'un long processus de récession économique, chute des prix du pétrole, baisse du revenu national et de la production intérieure, une dette extérieure croissante, etc.

Cette situation trouve son origine dans la structure économique interne fragilisée par les orientations qui ont été données au développement. En effet, L'Algérie durant les années 70, en consentant une grande partie de ses recettes provenant essentiellement des prêts et des ventes de son pétrole, au financement des investissements programmés dans le cadre de son projet d'industrialisation, a accumulé une dette extérieure très lourde qu'elle a du mal à rembourser.

Ces déséquilibres n'ont pas cessé de s'exacerber. Ils sont imputés aux structures inadaptées de l'économie : un secteur public dominant mais inefficace et déficitaire, une industrie surprotégée et tournée vers un marché intérieur, un système de prix administré, une gestion centralisée de l'économie, un Etat omniprésent dans la sphère économique, etc.

L'engagement dans un cercle vicieux de déséquilibres allait pousser l'Etat algérien à s'engager avec les instances financières internationales (F.M.I. et Banque Mondiale) à mettre en œuvre un programme d'ajustement structurel (PAS) dont les finalités consistent à réformer en profondeur le système économique.

La concrétisation des réformes préconisées passe par une politique de restructuration industrielle.

4. SONELGAZ ET LA RESTRUCTURATION INDUSTRIELLE.

Deux causes principales concourent pour justifier la nécessité pour la Sonelgaz à réagir rapidement aux transformations de son environnement :

1. Le plan d'ajustement structurel (PAS) et la restructuration industrielle concernent Sonelgaz. Ils constituent une conditionnalité pour accéder aux prêts financiers. Outre cela, la mondialisation du secteur de l'électricité impose à l'entreprise de réagir à ce vaste mouvement de restructuration qui se traduit par la remise en cause du modèle verticalement intégré.

2. Les changements à terme de son marché interne et externe. De nouvelles perspectives concurrentielles se dessinent pour l'entreprise Sonelgaz dans le cadre de l'interconnexion maghrébine et méditerranéenne de l'électricité.

41. Les effets du PAS sur le fonctionnement de l'entreprise Sonelgaz.

Depuis quelques années, les instances financières internationales œuvrent en vue de réformer les secteurs publics monopolistiques en proposant la fragmentation des diverses activités en vue de les soumettre aux lois du marché. Les arguments soutenus par ces instances tirent leurs fondements du fait que les entreprises publiques de monopole n'ont pas été à la hauteur de la prise en charge efficace du service public et qu'elles ont souvent enregistré des résultats économiques médiocres alors que la concurrence sur le marché, seule garante de la régulation, permet de fournir de bonnes prestations et stimule la compétitivité.

Il faut souligner un fait important relatif aux caractéristiques presque universelles du secteur de l'électricité. Ce dernier se distingue par la forte intégration verticale de ses activités (production - Transport - Dispatching - Distribution). Cette organisation se justifiait par la nécessité d'obtenir une gestion rationnelle du réseau électrique (planification à long terme des investissements en fonction de la croissance économique, une coordination forte entre les différents segments de l'activité électrique, un système considéré comme un monopole naturel, etc.). Or, les programmes de restructuration ciblent en particulier cette organisation. La fragmentation du service et les tentatives de privatisation de certains segments sont les principales menaces qui pèsent sur le secteur électrique. Cette évolution a pu être décrite ainsi :

" Dans l'ancien modèle d'organisation de l'industrie électrique, les entreprises opéraient dans un univers protégé où le risque était pratiquement absent. A partir de leurs propres prévisions de demandes elles faisaient leurs plans d'investissements fondés sur les économies d'échelles, le développement des réseaux et les interconnexions techniques. Elles veillaient à maintenir leur intégration verticale et si, possible, leur position de monopole naturel aux trois niveaux de la production, du transport et de la distribution. A partir de la fin des années 70, un profond mouvement d'idées commence à contester ce

mode traditionnel d'organisation et de gestion. Il va être remis en cause aux Etats Unis d'abord, puis au Royaume Uni et progressivement dans un grand nombre de pays. Plusieurs facteurs sont à l'origine de ce mouvement : le credo libéral qui appelle à moins d'Etat et à plus de concurrence, la multiplication des incertitudes, notamment dans le secteur de l'énergie, l'endettement des compagnies publiques et des Etats, la remise en cause de l'automatisme des économies d'échelle avec le développement de technologies telles que le cycle combiné".

[2]

En somme, depuis quelques années le secteur de l'électricité est en phase de mutation organisationnelle. Les premières tendances qui se dégagent révèlent qu'il passe d'un univers de quasi-monopole public à un marché concurrentiel. Cette situation est nouvelle dans le secteur. " L'industrie électrique ne pourrait échapper à la dynamique d'un marché en plein redéploiement du fait du changement technologique et d'une certaine possibilité de diversification des métiers, du fait aussi de sa participation au mouvement de globalisation des marchés. Les réformes apparemment mineures déstabiliseraient la culture dominante d'optimisation technico-économique et de service public, à laquelle se subsisterait une culture de concurrence et de rentabilité financière".

[3]

La dérégulation du marché international de l'énergie a produit de nouveaux schémas organisationnels dans le secteur. Elle a permis l'ouverture du marché à la concurrence.

Dans les pays sous développés, le schéma organisationnel proposé par les instances financières internationales se structure autour de la nécessité de soumettre le secteur à la concurrence ; mais aussi, d'ouvrir la production aux opérateurs étrangers.

Selon certains spécialistes, les tendances lourdes en matière de restructuration du secteur, qui se développent ou sont proposées pour les pays sous-développés, ont trait à la privatisation du segment de la production. " Dans les pays développés soumis à la crise de la dette, la banque mondiale à la recherche de nouveaux modèles garantissant l'amélioration de l'efficacité productive et de la rentabilité des investissements, s'est fait le vecteur de diffusion de nouvelles normes néo-libérales en conditionnant la reprise du financement à des réformes importantes. Les réformes visent ainsi à modifier la gestion stratégique des entreprises électriques, à éloigner cette gestion des interférences politiques par des formes de privatisation plus ou moins poussées, à ouvrir les segments de la production à des opérateurs étrangers voire à promouvoir des formes poussées de concurrence comme en Argentine".

[4]

Sonelgaz est concernée par cette nouvelle donne concurrentielle. Elle devrait, dans l'avenir, se restructurer en vue de se hisser au même niveau que les entreprises concurrentes dans la perspective d'affronter l'ouverture à l'horizon du marché maghrébin et méditerranéen de l'électricité. Pour cela, elle devrait revoir son organisation verticale de la production en prenant en compte les tendances lourdes en matière d'organisation dans le secteur de l'électricité.

L'entreprise devrait également revoir ses handicaps structurels. En effet, si elle ne réagit pas suffisamment à temps, elle risquerait de devenir non compétitive. Dans cette optique les instances financières internationales recommandent aux gestionnaires des entreprises publiques d'adopter les critères de gestion commerciale pour leurs prestations en vue d'améliorer leur efficacité productive et de définir des tarifs reflétant la vérité des coûts.

42. Changement du marché de l'entreprise Sonelgaz.

Deux phénomènes majeurs agissent sur le devenir du marché de l'entreprise, l'un est d'ordre technique et concerne l'interconnexion maghrébine et Méditerranéenne et l'autre est d'ordre économique et concerne la globalisation du marché de l'électricité.

421. L'interconnexion : un défi qui plaide pour la restructuration.

On sait actuellement que l'interconnexion maghrébine est une réalité. Le réseau électrique algérien est déjà interconnecté avec la Tunisie et le Maroc. Selon les sources de la Sonelgaz, les échanges d'énergie entre les pays du Maghreb qui s'effectuaient jusqu'à une date récente sur la base des échanges programmés, ont changé de statut, influencées par les réformes économiques en cours dans chacun des pays, ils obéissent désormais aux règles de la commercialité.

A cette situation, s'ajouterait une nouvelle donnée en rapport avec l'apparition de nouveaux entrants sur le marché favorisés par le projet d'interconnexion Méditerranéenne. Le Maroc est déjà interconnecté avec l'Espagne, la Tunisie avec l'Italie. Cette interconnexion bouleverserait sans aucun doute le marché de l'électricité au niveau régional et local. Chaque entreprise devrait intégrer cette nouvelle dimension économique compte tenu des changements économiques globaux qui vont se produire dans le futur notamment, la libéralisation des échanges et la déréglementation des systèmes électriques nationaux.

422. L'interconnexion : un moyen d'insertion dans la globalisation du marché de l'électricité.

L'interconnexion maghrébine et méditerranéenne va ouvrir la voie à une nouvelle concurrence pour l'entreprise Sonelgaz. Cette dernière sera amenée à revoir son organisation verticale et horizontale de la production.

L'interconnexion, étant une donnée nouvelle, elle obligera Sonelgaz à réfléchir sur les modalités d'internationaliser ses activités pour faire face à l'apparition de nouveaux concurrents sur son marché. La structure future de son marché sera vraisemblablement déterminée par sa capacité à affronter ses nouveaux concurrents qui se situent d'abord au niveau régional, maghrébin, et dans un espace plus vaste méditerranéen.

L'interconnexion, une réalité technique et économique, a permis à un certain nombre d'entreprises d'électricité maghrébines ou

méditerranéennes de se rendre compte que l'ouverture du marché de l'électricité leur offrirait de nouvelles opportunités sur lesquelles elles pourraient se placer de façon avantageuse. Le marché algérien de l'électricité, qui était jusqu'alors protégé de la concurrence, se trouvera désormais sous l'effet d'une double contrainte, libéralisation des échanges et déréglementation d'un côté et l'interconnexion de l'autre confronté à des forces concurrentielles nouvelles.

423. Une nouvelle dynamique concurrentielle.

La nouvelle situation qu'aura à affronter l'entreprise Sonelgaz dans le proche avenir présente une double caractéristique/

1. Sous l'effet de la libéralisation des échanges et de la déréglementation des systèmes électriques nationaux, nombreux seront les acteurs qui vont entrer sur le marché de l'électricité en Algérie.

2- L'interconnexion favorisera également la globalisation des marchés de l'électricité et ouvrira la voie à la concurrence sur le marché local.

L'interconnexion électrique maghrébine et méditerranéenne présente de nouvelles opportunités pour l'entreprise Sonelgaz. Elle sera appelée à développer des stratégies offensives d'exportation de l'électricité vers ces nouvelles zones de consommation.

Mais cette nouvelle donne stratégique pour Sonelgaz lui impose de revoir ses coûts de production pour les aligner sur ceux de la concurrence (politique des tarifs) et de faire des choix dans sa politique de distribution de l'électricité au niveau du marché local (faut-il servir l'électricité à tout le monde ou bien seulement à ceux qui sont en mesure d'en payer le prix ?). Cette dynamique concurrentielle produite par l'interconnexion introduit une grande incertitude au niveau du marché local de l'électricité.

5. QUELS SONT LES EFFETS DE CES MUTATIONS SUR LE SERVICE PUBLIC?

Sans aucun doute, les effets de l'ajustement structurel, la globalisation du marché de l'électricité et les tendances de restructuration du secteur électrique marqueront profondément les rapports de l'entreprise Sonelgaz avec sa clientèle. Soumettre les prestations aux lois du marché implique pour l'entreprise une révision de sa politique tarifaire. Garder et (ou) renforcer sa place sur le marché local et régional suppose que l'entreprise doit être compétitive et performante ; or pour atteindre cet objectif, elle est obligée de faire des choix stratégiques de marché. Se comporter comme agent économique dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel impose à l'entreprise Sonelgaz une maîtrise des coûts de production. Toutes ces contraintes influent sur la prise en charge du service public dont l'entreprise est responsable.

Pour appréhender la nouvelle situation auquel sera soumis le service public, il y a lieu d'abord de définir le concept de service public.

Le service public est appréhendé comme une prestation d'intérêt général. C'est une obligation d'utilité sociale au profit du grand public, qui se traduit par l'obligation d'assurer à tous un service minimal, de qualité et à des prix raisonnables. Ainsi, en est-il de la distribution de l'électricité qui permet à chaque citoyen d'être branché au réseau.

Le service public s'analyse également en termes de mission d'intérêt général qui se développe sous le contrôle des pouvoirs publics et qui vise la satisfaction des besoins collectifs des populations. Dans les activités relevant du service public, la satisfaction de l'intérêt général devient la raison d'être de l'organisation qui en a la responsabilité et justifie sa prise en charge sur le plan financier à perte, voire de façon totalement gratuite.

Le service public se définit aussi par son caractère d'équité. Sa prise en charge doit être la même pour l'ensemble des usagers. Elle doit être aussi efficace en imposant aux prestataires d'utiliser les moyens techniques les plus performants en vue de fournir la meilleure satisfaction. Le service public est également soumis à l'obligation de continuité.

La question qui se pose à ce niveau est de savoir si les critères définissant le service public, à savoir l'équité, l'efficacité et l'obligation de continuité continueront à être satisfaits d'une manière efficace par l'entreprise Sonelgaz compte tenu des transformations projetées dans son système de production et de gestion et des orientations imposées à l'entreprise en matière de rentabilité des prestations offertes ?

Introduire la concurrence dans le secteur de l'électricité signifie en fin de compte l'application de la vérité des prix. Cette situation nouvelle pourrait engendrer des attitudes discriminantes au sein du système, qui se traduiraient dans la pratique par des actions d'encouragement de la clientèle potentielle qui est en mesure de payer la charge de consommation électrique et d'abandon des clients non solvables ou des zones défavorisées.

Cette situation pose un double problème à l'Etat et à l'entreprise. La limitation des implications de l'Etat dans l'encadrement du service public implique un abandon des activités à forte connotation sociale, c'est le cas par exemple du projet d'électrification du pays qui renferme une dimension sociale importante. Une reconsidération de ces principes mettra fin au long processus de mutation des populations rurales et des zones enclavées. Notre étude [\[5\]](#) a révélé que les populations rurales ont franchi une étape décisive dans la domestication de l'énergie électrique. Elles sont en phase de réussir le "tout électrique" dans leur espace domestique et dans l'espace public. Une redéfinition des formes de prise en charge du service public pourrait engendrer un arrêt dans le développement social et culturel de ces populations. Or, c'est au niveau de ces registres que devrait être apprécié le rôle positif de ce service public, représenté par l'électrification, dans la promotion sociale des populations rurales et des zones défavorisées.

Pour l'entreprise, abandonner les activités de service public à forte connotation sociale, signifie faire un choix purement économique parce que les prestations assurées jusque là n'étaient pas rentables et coûtaient cher. Cette attitude se traduirait dans la pratique de l'entreprise par un changement d'orientation dans sa politique. L'ouverture du marché de l'électricité signifie pour l'entreprise une obligation de soumettre ses prestations aux lois du marché. Cette nouvelle donnée risque de provoquer une cassure dans la logique de service public. Le marché, dans le secteur de l'électricité, impose à la Sonelgaz d'abandonner des parts importantes de son marché par ce que tout simplement elles sont considérées comme non rentables économiquement.

Notre étude a également révélé que la pénétration de l'électricité dans l'espace rural résidentiel y a favorisé le transfert de biens matériels (équipements électroménagers électriques) et un ensemble de valeurs innovantes lié à ces équipements. Elle a permis surtout de révolutionner les mentalités des ruraux en leur imposant la logique électrique.

L'électricité dans l'espace résidentiel est porteuse d'un projet social de modernisation de l'homme rural, de l'espace et de l'environnement. L'indicateur du " tout électrique " dans l'espace rural algérien constitue le meilleur paramètre d'évaluation du bien-être social. En effet, le passage d'un palier de consommation à un autre s'est produit le plus souvent dans le sens de l'élargissement de la gamme des équipements mais aussi dans le sens du changement dans son substrat. L'électricité et les équipements ménagers électriques ont produit une rupture avec les pratiques traditionnelles d'organisation de l'espace interne.

Seule la disponibilité de l'électricité a autorisé un tel parcours dans la transformation des conditions de vie des ménages ruraux. Si le phénomène du " tout électrique " est le résultat de nouvelles valeurs symboliques dans la représentation de l'espace vécu, il représente également le moyen d'évaluation de l'itinéraire des différents consommateurs à passer ou à échouer dans leurs processus d'intensification de la consommation électrique.

L'un des bienfaits de l'électrification rurale 'est d'avoir réussi à mettre en œuvre les édifices d'une nouvelle logique électrique chez les populations rurales. Ces dernières ne peuvent plus se passer aujourd'hui de ce facteur, pour la simple raison qu'elles se sont habituées à sa présence et qu'elles ont traversé un long chemin dans la formation d'un environnement électrique domestique et enfin parce qu'elles ont rompu avec l'ancien parc d'équipements domestiques et les pratiques qui lui sont associées. Tous ces indicateurs sont au centre des enjeux que représente l'électrification dans les espaces résidentiels en milieu rural.

Sur le plan social, on peut affirmer également que l'électrification rurale a été d'un grand apport dans les mutations produites.

D'abord, on a constaté que l'électrification des villages a été un facteur qui a favorisé le retour au village et l'investissement dans la construction de logements. Ce point est très important parce qu'il fait ressortir l'effet dynamique de l'électrification sur la stabilisation des populations et sur l'incitation à investir dans la construction neuve en milieu rural. Ensuite, l'électrification rurale a permis d'améliorer le cadre de vie au sein du village. L'utilisation collective de l'électricité, comme l'éclairage public des rues, des stations de services, des gares, des magasins etc... a produit une dynamisation de la vie publique. Il ne faut pas omettre de souligner également que l'électrification a été un facteur décisif dans le transfert de biens collectifs (école, santé, poste, etc..) vers ces espaces ruraux.

Enfin, l'électrification a contribué à la lutte contre la pauvreté en milieu rural. Le fait que l'Etat ait décidé que l'électrification rurale soit classée dans la catégorie des services publics stratégiques laisse apparaître que ce projet était inscrit dans une logique sociale mise en œuvre par les pouvoirs publics. Les principes de ce projet sont la démocratisation de l'accès au service, selon la logique de l'électricité pour tout le monde, une équité dans les branchements, une solidarité nationale dans le partage des coûts de la consommation, une généralisation de la péréquation des tarifs, etc.

Bref, tous ces avantages devaient permettre de généraliser l'extension du réseau et par voie de conséquence devaient contribuer à améliorer le bien-être collectif en milieu rural. En distribuant à tous et d'une manière équitable de l'électricité, l'Etat a voulu propulser le développement social local en vue de réunir les conditions minimales pour la fixation des populations et faire reculer le niveau de pauvreté locale.

Il serait très difficile pour les populations rurales dans l'avenir de maintenir le niveau actuel de consommation électrique, si les prix de l'électricité venaient à être calculés selon les coûts réels de consommation.

Or, dans la pratique, les prémisses de la libéralisation sont déjà observées au niveau des opérations de raccordement de la nouvelle clientèle. Les nouvelles dispositions imposent une participation financière conséquente lors du raccordement ou bien lors d'une intervention sur le réseau.

Deux causes sont présentées par les responsables de l'entreprise pour justifier leur nouvelle attitude:

1. L'ampleur du projet d'électrification rurale a nécessité une mobilisation importante de moyens financiers. Dans son document sur l'électrification rurale, l'entreprise Sonelgaz soutenait déjà la nécessité d'une forte mobilisation financière pour continuer le processus d'électrification "pour faire maintenir un niveau actuel de réalisation 6000 km à 7000 km de lignes / An), il faut pouvoir disposer d'environ de plus de 4 Milliards de DA/ An. Or, jusqu'à 1985, la dotation de l'Etat couvrait intégralement ces besoins. En 1986/87, la contribution de l'Etat

a diminué et il a été demandé à l'entreprise de mobiliser auprès des banques les sommes nécessaires pour financer les travaux, ainsi que la recherche d'autres sources de financement. C'est ainsi, que les collectivités locales et les bénéficiaires allaient relayer l'état en terme de prise en charge du service public". [6]

Aujourd'hui, selon les informations collectées auprès de l'entreprise Sonelgaz, le projet d'électrification rurale a atteint un taux de réalisation qui dépasse 96%. Si l'on estime que le projet d'électrification est en voie d'achèvement, on peut s'interroger sur la nature des problèmes que vont se poser à l'entreprise dans l'avenir, en particulier ceux relatifs à la capacité de prendre en charge la demande nouvelle de raccordement au réseau, la rationalisation et la rentabilisation des installations (réseau), l'entretien et la maintenance des lignes etc.

2. L'augmentation des charges de raccordement. "Le coût de branchement par foyer, selon les sources de la Sonelgaz, est passé de 5000 Da en 1977 à 6500 Da en 1980, pour atteindre 51300 Da en 1993. En plus de l'augmentation des coûts de raccordement, la progression de l'électrification est devenue techniquement une opération non rentable. La progression du réseau vers les zones de moins en moins peuplées, mesurées en terme de nombre d'abonnés par km de lignes installées, tend à baisser et de ce fait hypothèque tout calcul économique rationnel". [7]

Selon les sources de la Sonelgaz, "la densité moyenne du réseau a suivi une courbe décroissante passant dans les premières années de 26 abonnés en km de ligne en 1975, à 17 abonnés au km de ligne en 1983 pour atteindre enfin de parcours 10 abonnés au km de ligne en 1987. Cet indicateur n'a pas cessé de baisser d'une période à une autre entraînant une forte hausse des coûts de raccordement. Cette situation, dans le cadre de l'électrification rurale, commençait à défier tout discours rationnel". [8]

Aujourd'hui, la santé financière de l'entreprise et les conditionnalités de l'ajustement ne permettent plus de supporter ces coûts. Pour agir sur cette situation, l'entreprise en accord avec les pouvoirs publics a mis en place un nouveau dispositif juridique.

La lecture du cahier des clauses générales de l'entreprise Sonelgaz promulgué dans le journal officiel n° 54 du 24 septembre 1995 révèle que le législateur a accordé à l'entreprise de nouvelles dispositions réglementaires qui lui permettent d'imposer à ses usagers une participation financière aux travaux de raccordement ou d'intervention sur le réseau.

L'article 17 annonce la participation des usagers au financement des interventions dans le changement de tension. Les abonnés sont conviés à supporter une partie des dépenses de travaux qui correspondent soit, à la mise en conformité de leurs installations avec les règlements devant être appliqués avant la transformation du réseau, soit à un renouvellement normal anticipé de tout ou partie de ces installations.

L'article 42 stipule que le ou les demandeur(s) présentant une demande individuelle ou collective est ou sont tenu(s) de participer à 65% des frais d'établissement des ouvrages basse tension, et 90% des frais d'établissement des ouvrages haute tension réalisée.

Selon l'article 46, les travaux de branchement individuel ou collectif, y compris les colonnes montantes, sont exécutés sous la responsabilité de Sonelgaz et à la charge intégrale des abonnés.

La situation financière du pays et de l'entreprise Sonelgaz en particulier nécessite une maîtrise des coûts de production du kWh. Parce que les coûts de raccordement et d'entretien du réseau sont supérieurs aux prix des consommations, l'entreprise s'est trouvée dans l'obligation de soumettre ses prestations aux lois du marché ; c'est à dire imposer à l'usager le paiement du prix réel de sa consommation.

Cette orientation vers l'économie de marché qui nécessite la maîtrise des coûts et la vérité des prix risque de sanctionner négativement les usagers pauvres et les régions défavorisées, principalement le milieu rural pour la simple raison que leur niveau de consommation, estimé trop faible par rapport à la moyenne nationale, ne pourrait pas compenser les frais d'entretien du réseau.

Le risque qui pourrait se produire dans le cadre de la nouvelle politique de l'électricité en milieu rural 'est que certaines régions rurales vont être exclues des zones de péréquation des tarifs pour la simple raison que les prix vont rapidement augmenter pour couvrir les charges du service. Par conséquent les usagers, ne pouvant pas honorer régulièrement leurs redevances, vont soit limiter davantage leur consommation, soit recourir à d'autres formes d'énergie et par-là même revenir aux anciennes pratiques.

6. LE REcul DU SERVICE PUBLIC EST-IL UNE REALITE ?

Une action de recul ou de suppression du service public dans l'espace rural contredirait la logique sur laquelle il a été fondé, à savoir réunir les conditions matérielles de la modernisation du monde rural. Il faut bien reconnaître que ce service public - électrification rurale- a atteint les objectifs qui lui ont été assignés à savoir le développement social des populations et des zones enclavées.

Or, les conditionnalités de l'ajustement sont les principales menaces qui pèsent sur ces acquis. Le recul ou de la suppression du service public de certaines régions hypothéquerait la philosophie même du service public à savoir l'intérêt général.

61. L'architecture future du réseau électrique sera-t-elle celle qui reflétera la carte de la pauvreté dans l'espace rural ?

En modifiant les règles du jeu entre le citoyen et le service public, on porte atteinte aux efforts de solidarité antérieurs. Auparavant, l'entreprise avait la responsabilité de l'extension du réseau et des branchements dans le cadre de la logique de l'accroissement du nombre d'abonnés. Or, aujourd'hui cette logique a été inversée par les

nouvelles tendances économiques qui prônent la rentabilité financière comme principe de base de toute activité économique. L'extension du réseau ne pourrait être assurée que pour les clients qui seront capables de payer et surtout dans les zones techniquement accessibles et peu coûteuses.

Cela engendrera inévitablement une reconfiguration de l'espace social et économique des régions. La carte future du réseau ne sera probablement plus celle de la prospérité technique et sociale comme dans le passé, mais celle qui fera découvrir la réalité profonde du monde rural, c'est-à-dire les poches de pauvreté reflétant les zones où les populations n'ont pas pu se payer l'extension ou le branchement au réseau électrique.

L'architecture actuelle du réseau qui a traduit et illustré jadis les résultats de compromis sociaux, sera dans le futur celle qui traduira les résultats des compromis strictement économiques. Cette dimension va sans aucun doute transformer la morphologie de la carte sociale de l'espace rural. En d'autres termes, l'extension du réseau suivra des tracés qui refléteront d'un côté le champ de l'aisance matérielle de certaines régions ou groupes sociaux et de l'autre les poches de pauvreté et les zones d'exclusion.

Les relations entre l'économique et l'extension du réseau auront de grandes implications sur la traduction du niveau réel de développement du pays ; dans la mesure où les paramètres de croissance d'un système électrique ne s'évalueront plus en fonction de sa capacité d'extension, c'est à dire le nombre de branchement individuel ou collectif mais en fonction des capacités de croissance de consommation électrique.

6.2 Soumettre l'électricité aux lois du marché signifiera-t-il que le monde rural sera sacrifié ou déclassé ?

Le projet d'électrification qui visait la lutte contre la pauvreté dans le monde rural se trouve aujourd'hui mis en question.

L'objectif d'intégration de la campagne dans la sphère des échanges du pays s'est traduite par des transferts de biens d'équipement et de consommation de la ville vers la campagne.

Le projet ambitieux d'électrification totale du monde rural est aujourd'hui à la croisée des chemins en ce qui concerne son maintien ou son abandon. Retirer le service public du monde rural -en supprimant la solidarité - c'est en fait reconnaître implicitement l'échec des politiques de transformation sociale et économique de l'espace rural. Le retrait du service public signifie l'instauration d'inégalités dans la distribution entre les usagers et entre les régions.

7- UNE NOUVELLE CONJONCTURE IMPOSEE PAR LE PAS.

La question qui se pose à ce niveau consiste à se demander si les critères définissant le service public, à savoir l'équité, l'efficacité et l'obligation de continuité continueront à être appliqués à l'espace rural.

Parce qu'il devient difficile de faire fonctionner le principe de solidarité l'entreprise va être tentée d'appliquer la vérité des prix pour ses produits, c'est-à-dire facturer aux clients le prix réel de la consommation électrique. Or, à ce niveau le service public cesse d'être public - au sens solidarité ou prix supportés - pour être supporté entièrement par le consommateur ; en d'autres termes le kwh sera payé au même prix quelle que soit la position sociale de l'utilisateur et quelle que soit la région où il se trouve.

Le principe de démocratisation de l'accès au service public représenté par l'électricité pour l'ensemble des citoyens est une donnée politique. Les pouvoirs publics devraient trouver d'autres mécanismes de soutien qui permettraient d'offrir à tous ce service à des prix raisonnables. La péréquation des tarifs devrait être maintenue à l'échelle du territoire national en vue de continuer à entretenir le système de solidarité entre les zones. Cependant, si le principe de solidarité actuel devient pesant, il faudrait repenser un autre qui prendrait en considération les disparités régionales et locales.

Si certains estiment que le service public, représenté par l'électricité, en zone rurale et dans certaines zones enclavées coûte cher, il ne faudrait pas oublier que sur le plan social et culturel il représente une donnée primordiale pour le développement des populations locales. Selon l'économiste A. Djeflat, "l'électrification des zones rurales a profondément changé la vie des populations concernées. Elle leur a facilité l'existence en leur apportant davantage de confort à un prix abordable pour la majorité. Une grande partie des ménages des villages électrifiés est reliée au réseau et la consommation, certes modeste, s'accroît progressivement. Les populations des zones rurales considèrent et apprécient, à juste titre, l'électricité comme un des fruits de l'indépendance". [9]

Ce projet ambitieux d'électrifier le monde rural est aujourd'hui au centre des débats en ce qui concerne son maintien ou son abandon. Retirer le service public du milieu rural - supprimer la solidarité - c'est en fait reconnaître implicitement l'échec des politiques de transformation de l'espace rural.

Notes

* Chargé de recherche, CREAD.

[1] Source : SONELGAZ, rapport sur l'électrification rurale.

[2] Cité d'après Revue de l'énergie, n° 465, Janvier-Février 1995.

[3] Idem.

[4] Ibidem.

[5] Etude sur l'impact socio-économique de l'électrification rurale, 1995-1996.

[6] SONEGAS, Bilan de l'électrification rurale.

[7] Idem.

[8] Ibidem.

[9] A. Djeflat (1987), Incidences socio-économiques de l'électrification rurale en Algérie, in Afrique et Développement, vol.XI, n °4, revue du Codesria, Dakar.