

LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE L'EAU EN ALGÉRIE : ANALYSE DU BUDGET D'ÉQUIPEMENT DU SECTEUR DE L'HYDRAULIQUE DE 1990 À 2013.

Samia **AKLI***
Slimane **BEDRANT****
Ahmed **BENMIHOUB*****

Résumé

Ces dernières années en Algérie, d'importants investissements dans les infrastructures de mobilisation, d'adduction et de distribution de l'eau ont été réalisés (barrages, transferts et dessalement de l'eau de mer). Cet article présente une analyse du budget d'équipement destiné au secteur des ressources en eau à partir de 1990. Les résultats de notre analyse montrent d'abord une sous consommation du budget à partir de l'année 2000, due aux faibles capacités d'absorption du secteur, ensuite l'accaparement par le sous-secteur de l'AEP/adduction de la part la plus importante avec une moyenne de 56% (2005-2013) de la consommation totale du secteur. Le développement de l'AEP/adduction s'est fait au détriment des autres sous-secteurs, notamment celui de l'irrigation qui n'a bénéficié que de 4% des dépenses globales.

Mots clés : Budget d'équipement, Secteur de l'hydraulique, Algérie.

JEL Classification : H61, Q25, Q28

* Chercheure au CREAD. Mail : aklisam@yahoo.fr

** Enseignant à l'ENSA et chercheur associé au CREAD

*** Chercheur au CREAD

Introduction

De par le monde, et en réponse à une demande en eau en constante croissance, plusieurs pays ont procédé à de gros investissements pour construire de nouvelles infrastructures et entretenir, mettre à niveau et exploiter les installations existantes (OCDE, 2013a). La région méditerranéenne, qui héberge près de 60% de la population mondiale faiblement pourvue en eau (dotée de moins de 1000 m³ d'eau/hab./an)¹, recèle des ressources en eau limitées, fragiles et menacées avec des apports naturels inégalement répartis (72 % au Nord, 23 % à l'Est, 5 % au Sud²)

Les pays de l'Afrique du Nord, en particulier, sont caractérisés par une situation de stress hydrique structurelle, ne recelant que 0,1% des ressources mondiales d'eau naturelle renouvelable. La Libye, l'Algérie et la Tunisie sont considérées en situation de « pénurie hydrique » (en dessous de 500 m³/hab./an). Les études de prospective prévoient, dans le scénario le plus pessimiste, une diminution de plus de moitié des ressources en eau à l'horizon 2050 dans les bassins du Maroc et de l'Algérie (Orjebin-Yousfaoui, 2014).

Pour répondre aux besoins de leurs populations, les pays de la région consacrent des dépenses (essentiellement publiques) variant entre 0,04% et 2,8% du PIB pour le secteur de l'eau et entre 0,01% et 0,46% pour l'assainissement³. Cette enveloppe reste néanmoins insuffisante, en deçà des préconisations de l'OCDE et du panel Camdessus qui recommandent que le financement de ce secteur soit de 1 à 2 % du PIB de chaque pays sur les vingt années à venir (Orjebin-Yousfaoui, 2014).

Selon l'OCDE (2006), les dépenses d'investissement globales nécessaires à la maintenance et au développement des

¹ Selon le Plan Bleu, la population pauvre en eau (moins de 1 000 m³/h/an) s'élève à 180 millions d'habitants et, parmi elle, la population en situation de pénurie (moins de 500 m³/h/an) s'élève à 60 millions d'habitants (rive Sud à l'exception de l'Egypte qui est « pauvre en eau »).

² La prise en compte des pays entiers, dont plusieurs s'étendent bien au-delà du bassin méditerranéen, et du domaine à climat méditerranéen, au Nord et à l'Est (Espagne, France, Portugal, Turquie, R.F. Yougoslavie...) accentue naturellement le contraste et l'inégalité des ressources entre les pays (Margat et Vallee, 1999).

³ Selon les résultats d'une enquête du rapport GLAAS 2010 (Orjebin-Yousfaoui, 2014)

infrastructures des services de l'eau et de l'assainissement dans les pays de l'OCDE et les BRIC⁴ pourraient atteindre entre 0,35 et 1,2% de leur PIB (OCDE, 2013a). Toutefois, de grandes disparités sont enregistrés entre les différents pays quant à l'estimation des besoins annuels de dépenses. L'examen des besoins d'investissement d'un certain nombre de pays a permis de conclure que dans l'avenir, le niveau des dépenses consacrées aux services de l'eau dans les pays à revenu élevé devrait être de l'ordre de 0,75% du PIB (entre 0,35% et 1,2%) et pourrait atteindre 6% dans certains pays à faible revenu qui devraient rattraper leur retard d'investissement dans ce secteur.

A l'échelle maghrébine, le niveau d'investissement dans les ressources en eau dans les principaux secteurs consommateurs d'eau, notamment l'approvisionnement en eau et l'irrigation ont été considérables avant les années 2000, représentant 3,1% du PNB pour les trois pays l'Algérie, le Maroc et la Tunisie. Néanmoins, l'Algérie n'a consacré au secteur des ressources en eau que 12,4% de l'investissement public global, soit presque la moitié de ce qu'a réservé le Maroc et la Tunisie (22,5%), alors que son PNB par habitant est cinq fois meilleur que celui du Maroc et deux fois que celui de la Tunisie⁵ (Banque mondiale, 1994).

A partir des années 2000, grâce à des financements colossaux sur concours définitifs de l'Etat algérien et en réponse à l'évolution considérable de la demande en eau, les capacités de stockage des eaux de surface ont été accrues et l'exploitation des nappes souterraines a été augmentée. Les investissements dans le secteur de l'eau qui ont doublé de 1999 à 2006 (1,3% à 2,6% du PIB) ont été pour la plus grande part (2/3 environ) consacrés aux grandes infrastructures de mobilisation et aux ouvrages d'adduction et de transfert (Benblidia, 2011). Selon Benblidia et Thivet (2010), la construction de nouveaux barrages, la réalisation de grands transferts régionaux et de grandes adductions urbaines et agricoles, des usines de dessalement ont permis d'augmenter nettement le volume des ressources en eau mobilisées et

⁴ Inventé en 2001, le BRIC est un groupe de pays à forte croissance : *Brésil, Russie, Inde et Chine* considérés comme les grandes puissances émergentes actuelles. Depuis 2011, l'Afrique du Sud a adhéré à ce groupe et l'acronyme est devenu BRICS (*Brazil, Russia, India, China, South Africa*).

⁵ PNB par habitant : 2 585\$ pour l'Algérie, 505\$ pour le Maroc et 1 116\$ pour la Tunisie

d'améliorer les conditions d'approvisionnement des régions et des agglomérations déficitaires. En effet, près de 470 milliards de dinars ont été mobilisés entre 2000 et 2009 pour le secteur de l'AEP et près de 475 milliards de dinars⁶ pour la mobilisation de la ressource au courant de la même période (Yessad, 2012), auxquels s'ajoute le budget alloué pour le financement du grand programme de dessalement qui est à la charge du Ministère de l'Energie et des Mines dont plus de 80 milliards de dinars mobilisés. Il faut ajouter à ces montants les investissements réalisés par le ministère de l'agriculture en petite et moyenne hydraulique (réalisation de petits périmètres irrigués, subventions allouées aux agriculteurs pour l'équipement hydraulique,...)⁷.

L'objet de cet article est d'analyser le financement public du secteur des ressources en eau en Algérie à partir de 1990. Il s'agit d'apporter des éléments de réponse aux questions suivantes : Quelle est la part du secteur des ressources en eau dans le budget d'équipement global de l'Etat et dans le PIB? Quelle est la répartition de ce budget entre les différents sous-secteurs ? Est-ce que ces financements ont permis de répondre aux besoins des secteurs productifs, l'agriculture en particulier ?

1. Cadre théorique et méthodologique

1.1. Cadre théorique

Notre travail s'inscrit dans le cadre de la théorie des finances publiques (Musgrave, 1959) et plus largement dans la discipline du champ de l'économie publique qui traite du rôle de l'Etat : comment définir ses objectifs et quelles sont les justifications de son intervention dans l'économie ? Selon Musgrave (1959), la première fonction de l'Etat⁸ est l'allocation des ressources. Pour justifier cette fonction, plusieurs raisons sont données, qui concernent les défaillances de l'économie de marché. Les trois principales raisons, et qui constituent les caractéristiques de la ressource en eau, sont :

⁶ Un US \$ s'échangeait contre 66,9 DA le 1-1-2000, contre 72,00 DA le 1-1-2010 et contre 107,1 DA le 1-1-2016.

⁷ Il n'a pas été possible d'accéder aux dépenses faites en matière d'agriculture par le ministère de l'agriculture.

⁸ Musgrave définit trois grandes fonctions de l'Etat : l'allocation des ressources, la redistribution et la stabilisation.

- L'existence de biens collectifs caractérisés par la non rivalité et la non exclusion (voir la théorie des biens publics mise au point par Paul Samuelson (1954)⁹ ;
- La présence d'externalités, positives ou négatives ;
- Les fonctions des coûts décroissants et les rendements d'échelle croissants dans la production, sous forme de monopole ou d'une autre organisation qui n'est pas de concurrence pure. Il est possible de citer comme exemple les industries avec fonctions de coûts décroissants qui implique des rendements croissants d'échelle et l'indivisibilité de la structure de production jusqu'à la limite de capacité, exemples : réseaux de gaz, d'eau, d'électricité, ...), on parle alors de monopole naturel (voir la théorie des monopoles naturels de Sharkey (1982)).

1.2. Méthodologie

Notre démarche méthodologique est déclinée en deux étapes : la constitution de la base de données, ensuite, l'analyse des principaux indicateurs relatifs au financement du secteur des ressources en eau.

- La constitution d'une base de données sur le financement du secteur : la collecte des données a été effectuée auprès de la Direction de la Planification et des Affaires Economiques du Ministère des Ressources en Eau concernant l'enveloppe financière globale du secteur, les dotations, ainsi que les consommations effectives réparties par les différents sous-secteurs (les études générales, les barrages, les forages, l'AEP/Adduction, l'assainissement, les retenues collinaires, l'irrigation et Autres (Bâtiments, Formation, Recherche, Périmètres irrigués, Voiries urbaines, Informatique, Entretien et Enseignement supérieur qui sont regroupés dans un seul budget)) durant la période 1990-2013. Un complément d'informations est collecté auprès du Ministère des finances concernant le budget d'équipement global de l'Etat ainsi que le Produit Intérieur Brut par année (PIB), pour la même période.

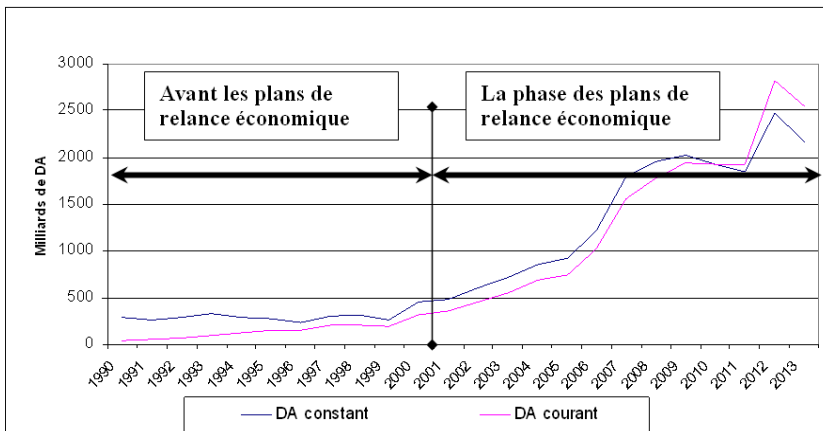
⁹ La théorie des biens publics qui a été mise au point par Samuelson 1954, possède des implications politiques fortes au sens où elle détermine dans quels cas, l'intervention publique (la prise en charge par l'Etat de la production de ces biens) se révèle nécessaire.

- L'analyse des principaux indicateurs du financement (part du secteur des RE dans le budget d'équipement global de l'Etat, l'évolution des dotations et des dépenses effectives par sous-secteur des RE, l'écart entre les dotations et les dépenses effectives du secteur, la sous-utilisation des dotations par sous-secteur, la part des dépenses par sous-secteur dans le PIB...) a été effectué de façon diachronique en retenant quatre périodes principales : la période 1993-2000, le PSRE 2001-2004, Le PCSC 2005-2009, le Plan Quinquennal 2010-2014 (toutefois, les données sont arrêtées à l'année 2013). Pour écarter l'effet de l'inflation, nous avons fait notre analyse sur la base du Dinar constant en prenant l'année 2010 comme année de référence.

2. La part du secteur des ressources en eau dans le budget de l'Etat

La courbe de l'évolution du budget d'équipement de l'Etat (en dinars courants ou en dinars constants) fait ressortir deux périodes distinctes, la première où les dépenses étaient modestes correspond à la décennie 1990-2000 et la seconde où nous enregistrons une importante hausse des dépenses correspond à la période 2001-2013 due au lancement des plans de relance économique.

Graphe N° 01 : Évolution du budget d'équipement global en dinar courant et en dinar constant (année de référence, 2010)



Source : Fait par nous-même à partir des données du ministère des finances

Durant la décennie 1990 - 2000, les dépenses d'équipement annuelles ont été très modestes, cela s'expliquant par la conjoncture économique mondiale caractérisée par la chute des prix des hydrocarbures au début des années 1990¹⁰ en plus de l'instabilité politique et sécuritaire prévalant durant cette période¹¹.

Durant cette décennie, l'investissement public global a été considérablement réduit et était d'une moyenne annuelle d'environ 302 milliards de DA constants. Les dépenses relatives au secteur des ressources en eau représentent une part annuelle de 36 milliards de dinars constants, soit 12% des dépenses globales.

De 2001 à 2013, les dépenses d'équipement globales ont pratiquement quadruplé par rapport à la décennie précédente (+383%) avec une moyenne annuelle de 1459 milliards de DA. Le secteur des ressources en eau a enregistré une augmentation plus importante que la tendance des dépenses d'équipement globale (+674%). Les dépenses moyennes sont passées de 36,2 milliards de DA durant la période 1990-2000 à 279 milliards de DA durant la période 2001-2013.

Notons qu'à partir de 2001, Trois différents plans de relance économique se sont succédés et financés exclusivement par le budget de l'Etat. Les décideurs publics voulaient utiliser la manne pétrolière en l'orientant vers des programmes économiques de relance pour insuffler une nouvelle dynamique à l'économie algérienne, promouvoir l'investissement national et améliorer les conditions de vie (Seddiki, 2013). Ainsi ces trois plans sont :

2.1. Le plan de soutien à la relance économique PSRE (2001-2004)

Lancé en 2001 et doté d'une enveloppe globale de 525 milliards de DA, il visait à répondre aux énormes besoins d'une économie en pleine transformation. Ce plan arrive dans un contexte favorable avec l'existence d'une épargne budgétaire importante. Les dépenses d'investissements publics étaient substantielles sur la

¹⁰ L'Algérie a recours alors au FMI qui lui impose un plan d'ajustement structurel et qui commence à être mis en œuvre en 1994.

¹¹ La décennie 1990-2000 est désormais connue sous le nom de « décennie noire ». Le terrorisme sévissant alors a détruit des quantités importantes de matériels de travaux publics et a beaucoup freiné la réalisation des infrastructures hydrauliques (barrages, adductions, forages, etc.).

période 2000-2004 représentant environ 10% du PIB (Seddiki, 2013). Au plan opérationnel, le PSRE reposait sur des projets sectoriels centralisés, également exécutés par l'intermédiaire des entités ministérielles déconcentrées et des organismes de développement communautaires recevant des transferts. Les vastes projets publics à forte utilisation de main d'œuvre occupaient une place prépondérante dans la sélection finale (Bakli, 2013).

Les dépenses d'équipement du secteur des ressources en eau enregistrent - au cours de la période 2001-2004 - une augmentation de 136% en moyenne par rapport à la décennie 1990-2000 et représentent 13% des dépenses d'équipement du PSRE. Sur cette même période 2001-2004, les dépenses d'équipement sont passées de 58,88 milliards de DA en 2001 à 98,99 milliards de DA en 2005.

2.2. Le plan complémentaire de soutien à la croissance PCSC (2005-2009)

Le plan complémentaire de soutien à la croissance (2005-2009) a été élaboré sur la base des recommandations des schémas directeurs (2005-2025) qui prennent en charge le développement durable du pays. Ce plan quinquennal de relance a absorbé ce qui n'a pas été réalisé lors du PSRE avec l'incorporation de nouveaux programmes (programme pour le développement de la région Sud et programme spécial pour le développement de la région des Hauts Plateaux). Les montants destinés au PCSC n'étaient pas fixés, ils ont évolué jusqu'à sa clôture (Seddiki, 2013).

Durant ce plan quinquennal, les dépenses d'équipement ont enregistré une très forte hausse par rapport au plan précédent. Les dépenses moyennes durant ce PCSC ont connu une augmentation de 137% par rapport au PSRE. Par ailleurs, les investissements sont passés de 917 milliards de DA en 2005 à 2021 milliards de DA en 2009. Cette progression est expliquée par les différentes actions prises par les pouvoirs publics en matière du développement économique et social.

Quant aux investissements dans le secteur des ressources en eau, ils ont connu la même tendance. En effet, les dépenses d'équipement ont augmenté de 279% par rapport au PSRE. Ces investissements ont augmenté sans cesse en passant de 154,44 milliards de DA à 499,8 milliards de DA entre 2005 et 2009.

Dans le cadre du plan quinquennal 2005-2009¹², le secteur des ressources en eau bénéficie de 20 % du budget d'équipement global. Les actions concernant l'hydraulique s'inscrivent dans les deux programmes suivants :

a) Programme de développement des infrastructures de base.
Après le transport, les travaux publics et l'habitat, les infrastructures hydrauliques viennent en quatrième position en matière de financement avec 393 milliards de dinars soit 23,1% du financement destiné à ce programme avec :

- * La construction de 8 barrages,
- * La réalisation de 8 grands ouvrages de transfert dont le transfert Mostaganem - Arzew - Oran (MAO), le système de Beni - Haroun et le transfert Taksebt -Alger,
- * La réalisation de 9 stations d'épuration,
- * La réhabilitation de 11 stations d'épuration,
- * La réalisation de 6 périmètres d'irrigation,
- * La réalisation de 350 retenues collinaires,
- * Des opérations de maintenance et d'entretien des barrages en exploitation et des opérations de dévasement des barrages.

b) Programme d'amélioration des conditions de vie des populations.

L'objectif principal du secteur de l'hydraulique dans ce programme est la satisfaction des besoins de la population en eau, en assurant une disponibilité permanente de l'eau potable et ce par la réalisation de :

- * 10 grandes adductions d'eau,
- * 1 280 projets d'alimentation en eau potable et d'assainissement,
- * 1 150 forages,
- * 230 réservoirs et châteaux d'eau,

¹² Ce plan quinquennal renferme 4 principaux programmes : Programme de soutien au développement économique, programme de développement des infrastructures de base, Programme d'amélioration des conditions de vie des populations et Développement et modernisation du service public.

* La réhabilitation des réseaux d'AEP de 18 villes.

Ces interventions se montent à 127 milliards de DA soit 6,6% du financement alloué à ce programme.

2.3. Le plan de développement quinquennal (2010-2014)

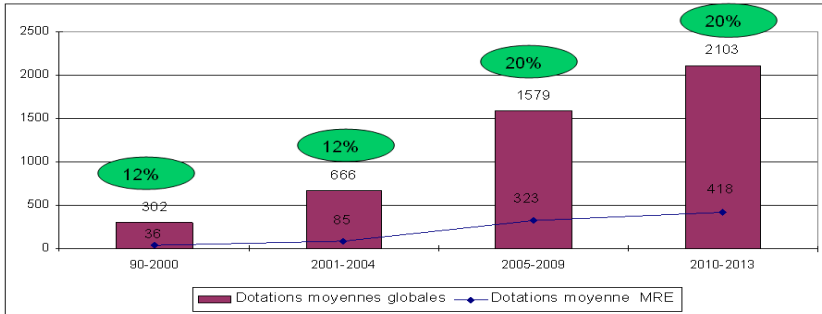
En prolongement des deux précédents programmes de relance (2001-2009), enregistre une augmentation des dépenses globales d'équipement de 33% par rapport au PCSC

Le secteur des ressources en eau a suivi la même tendance avec une augmentation moyenne de 30% par rapport à la période précédente et se voit octroyer 20 % du budget d'équipement global. Les dépenses du secteur concernent principalement l'amélioration de l'alimentation en eau potable, notamment, avec la réalisation de 35 barrages, 25 transferts, 34 stations d'épuration et de plus de 3000 opérations d'alimentation en eau potable, d'assainissement et de protection des villes contre les inondations¹³ dans deux principaux volets qui sont le parachèvement des grands projets déjà entamés, notamment dans les secteurs du rail, des routes et de l'eau, pour un montant de 9.700 milliards DA (équivalent à 130 milliards de dollars), et l'engagement de projets nouveaux pour un montant de 11.534 milliards DA (soit l'équivalent de près de 156 milliards de dollars).

Les dotations budgétaires au secteur des ressources en eau ont donc augmenté de façon très significative au cours de la période 2000 à 2010. Qu'en est-il des dépenses effectives de ce secteur, sachant que les dotations ne reflètent pas forcément l'effort réel qui est fait en matière d'investissement ?

¹³<http://www.algeriecompetences.gov.dz/fr/projets/2-plan-quinquennal-2010-2014.html>

Graphe N° 02 : Évolution des dotations d'équipement moyennes globales et des dotations moyennes du MRE de 1990 à 2013 en dinar constant (année de référence 2010)

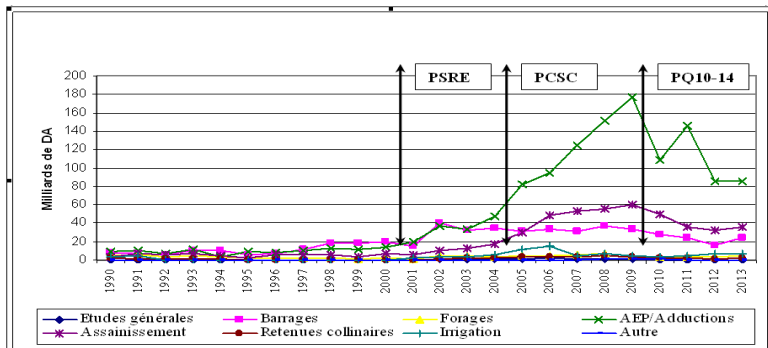


Source : Fait par nous-même à partir des données du ministère des finances et du ministère des Ressources en Eau

3. Évolution des consommations effectives par sous-secteur des ressources en eau de 1990 à 2013.

Les données recueillies auprès du Ministère des Ressources en Eau concernant les consommations¹⁴ en valeur monétaire courante depuis 1990 par sous-secteur nous ont permis de calculer les valeurs en Dinar constant et de tracer ainsi le graphe ci-dessous.

Graphe N° 03 : Évolution des consommations par sous-secteur des ressources en eau en dinar constant (année de référence 2010)



Source : Fait par nous-même à partir des données du ministère des finances et du ministère des Ressources en Eau

¹⁴ Ou bien les dépenses effectives.

De ce graphe ressortent les quatre périodes distinctes citées auparavant.

➤ **La période 1990-2000.** Durant cette période, au niveau du secteur des Ressources en Eau, quatre sous-secteurs se partagent en moyenne 94% des consommations globales. C'est le sous-secteur des barrages qui enregistre la consommation la plus importante avec une moyenne de 35%, vient après le sous-secteur de l'AEP/adduction avec 31%, l'assainissement avec 18% et les forages avec 10%. Toutefois, ces consommations sont très faibles ne totalisant que 29 Milliards de DA pour les 4 sous-secteurs précités.

➤ **La période 2001-2004.** Durant cette période, les consommations du secteur des Ressources en Eau commencent à être plus importantes notamment pour les deux secteurs AEP/Adduction et barrages avec les $\frac{3}{4}$ de la consommation globale : l'AEP/Adduction placée en 1^{ère} position avec 40% de la consommation globale du secteur (soit 138 milliards de DA), le sous-secteur des barrages en seconde position avec 35% (soit 121,9 milliards de DA). Tous les autres sous-secteurs se partagent 25% des consommations (soit 86,2 milliards de DA).

➤ **La période 2005-2009.** Dans cette période correspondant au PCSC, nous enregistrons une augmentation de la part de l'AEP/Adduction dans les consommations globales du secteur. En effet, d'une moyenne de 40% durant la période précédente, ce sous-secteur passe à une moyenne de 55% des consommations globales maintenant ainsi la première position dans les investissements du secteur. Le sous-secteur des barrages a enregistré quant à lui un recul d'une position avec seulement 15% des dépenses globales, devancé ainsi par le sous-secteur de l'assainissement qui a enregistré en moyenne 22% des consommations du secteur. Selon la Banque mondiale (2007), l'affectation des ressources au Programme centralisé¹⁵ dans le cadre du portefeuille du PCSC (résumé dans le tableau 01) montre que l'augmentation de la capacité de stockage et de la couverture représente 89 % des dépenses d'équipement, tandis que quelques usines d'épuration des eaux usées sont prévues à hauteur de 9 % des dépenses au

¹⁵ Exception faite des programmes déconcentrés dans le cadre du portefeuille du PCSC. L'affectation des ressources à ce Programme centralisé est résumée au tableau 01.

poste « viabilité » ce qui fait qu'à partir de 2005, un troisième sous-secteur - celui de l'assainissement- émerge. Ces trois sous-secteurs enregistrent 91,4% des consommations, soit 1040,1 milliard de DA constant réparties comme suit :

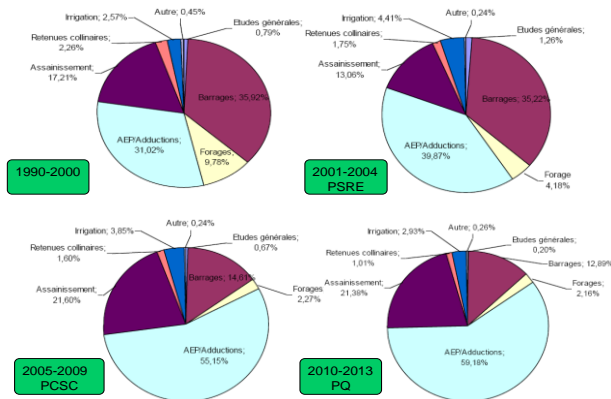
- Le sous-secteur d'AEP avec une consommation globale de 627,80 Milliards de DA

- Le sous-secteur de l'assainissement avec une consommation globale de 245,92 milliards de DA a devancé le secteur des barrages qui est passé en 3^{ème} position.

- Le sous-secteur des barrages enregistre une consommation globale de 166,37 milliards de DA.

Tous les autres sous-secteurs se partagent 8% des consommations globales soit 98,24 milliards de DA pour les forages, les retenues collinaires, l'irrigation, les études générales et autres¹⁶.

Graphe N° 04 : La part des dépenses moyennes par sous-secteur des ressources en eau.



Source : fait par nous-même à partir des données du MRE

¹⁶ Notons que le sous-secteur « Autres » qui renferme : Bâtiments, Formation, Recherche, Périmètres irrigués, Voiries urbaines, Informatique, Entretien et Enseignement supérieur n'a consommé en moyenne que 0,24% des consommations totales du secteur soit 2,69 milliards de DA durant tout le programme.

À propos du plan quinquennal 2005-2009, la Banque mondiale (2007) note qu'il fait peu de place aux infrastructures et aux investissements dans la gestion de l'eau ou aux améliorations à apporter aux services d'irrigation, à la distribution d'eau potable, à la productivité ou aux réformes des institutions (cf. tableau 01 ci-dessous). Cela indique bien une politique de gestion de l'eau par l'offre (Benblidia, 2011).

Tableau N° 01: Répartition des projets centralisés du PCSC dans le secteur de l'eau par finalité

	2005 (Md DA)	2006 (Md DA)	2007 (Md DA)	Total (Md DA)	Coût, % total 2005-2007
Augmentation de l'offre	4,7	62,8	0	67,5	33
Augmentation de la couverture	36,5	56,5	21	114	56
Gestion	0,1	5	0	5	2
Viabilité	2,8	3,6	12	18,4	9
Productivité	0	0	0	0	0
Réforme des institutions	0	0	0	0	0

Source : Banque mondiale (2007)

➤ **La période 2010-2013.** Pour cette période, nous observons une baisse relative des consommations effectives dans tous les sous-secteurs. En effet, d'une consommation moyenne de 227,67 milliards de DA durant le PCSC, nous passons à une moyenne de 180,12 milliards de DA durant ce quinquennat bien que les dotations soient plus importantes. Ceci renseigne sur la faible capacité d'absorption des investissements due parfois aux lourdes procédures d'engagement des dépenses ou à la non compétence des entreprises de réalisation (maîtres d'ouvrages). Nous constatons que le sous-secteur de l'AEP/Adduction continue d'absorber la plus grande part des consommations globales avec 426 milliards de DA (près de 60%). L'assainissement se classe en

seconde position avec 21% des consommations du secteur, soit un montant de 154 milliards de DA.

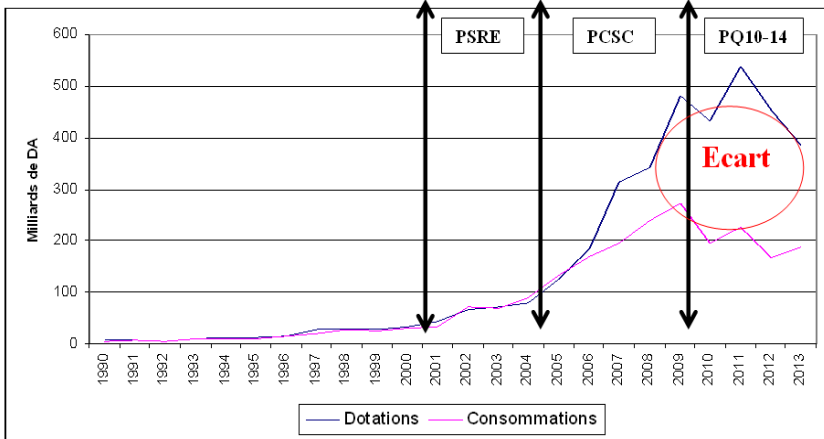
Les autres sous-secteurs n'auront droit qu'à 20% des consommations soit 140 milliards de DA.

La répartition du budget d'équipement interpelle sur la façon avec laquelle les budgets sont répartis au niveau du secteur des ressources en eau. On constate que la priorité a été donnée à la satisfaction des besoins vitaux de la population, c'est-à-dire à l'alimentation en eau potable et aux besoins sanitaires (assainissement) aux dépens des investissements pour la mobilisation de l'eau pour les secteurs productifs (surtout l'agriculture) puisqu'on constate que seulement 3% du budget sont consacrés à l'irrigation et 1% aux retenues collinaires, outre le fait, signalé précédemment, que l'investissement dans la gestion des ressources en eau a été relativement négligé. Cette répartition s'explique sans doute par le fait que les décideurs – consciemment ou inconsciemment – préféreraient diminuer les tensions sociales provoquées par la pénurie chronique d'eau potable – particulièrement dans les grandes villes - (ressource qu'on ne peut pas importer) à la production locale de nourriture grâce à l'agriculture, celle-ci pouvant être abondamment importée grâce à la rente pétrolière. La preuve en est que, par exemple, même des barrages initialement prévus pour les besoins de l'irrigation ont été détournés pour approvisionner Alger (barrage de Bouroumi) et Oran (barrage du Gargar).

4. Comparaison des consommations (dépenses effectives) aux dotations.

Les données recueillies auprès de la Direction de la Planification et des Affaires Economique du Ministère des Ressources en Eau concernant l'enveloppe financière globale du secteur (dotations ou crédits de paiement) ainsi que les consommations effectives à partir de l'année 1990, nous ont permis de produire le graphe suivant.

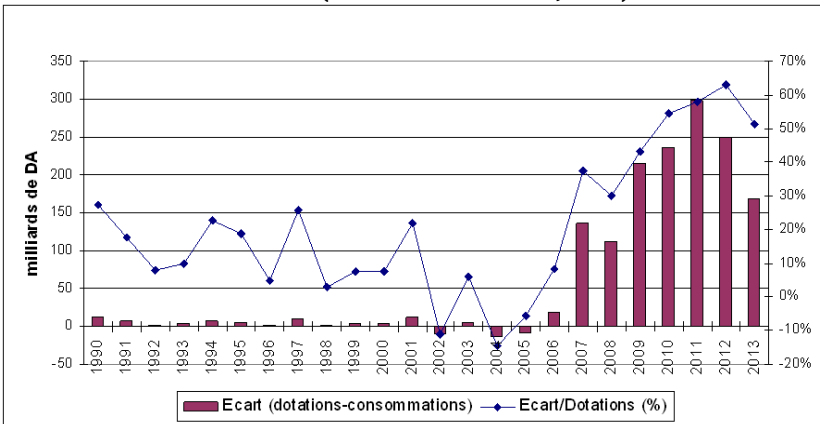
Graphe N° 08 : Évolution des dotations et des consommations dans le secteur des ressources en eau en dinars courants.



Source : fait par nous-même à partir des données du MRE

Nous remarquons d'après ce graphique qu'à partir de 2006, l'écart entre les dotations et les consommations effectives devient de plus en plus important, alors que cet écart s'avère très faible durant la période 1990-2006. L'écart moyen entre les consommations effectives et les dotations octroyées a à peine dépassé les 9% entre 1990 et 2006, avec précisément 14% entre 1990 et 2000 et 1% entre 2001 et 2006. A partir de 2006 (qui correspond au PCSC avec les deux programmes spéciaux Sud et Hauts plateaux), nous observons une différence significative entre les dotations et les réalisations du secteur avec un écart moyen de 48,2%. En effet, à partir de cette année, les écarts annuels entre les dotations et les consommation n'ont cessé d'augmenter. En 5 ans, cet écart est passé de 38% à 63% soit une augmentation de 5% annuellement. Ces écarts importants représentent en DA courants des sommes comprises entre 117,88 milliards de DA (en 2007) et 311,43 milliards de DA en 2011 comme cela est illustré par le graphique suivant.

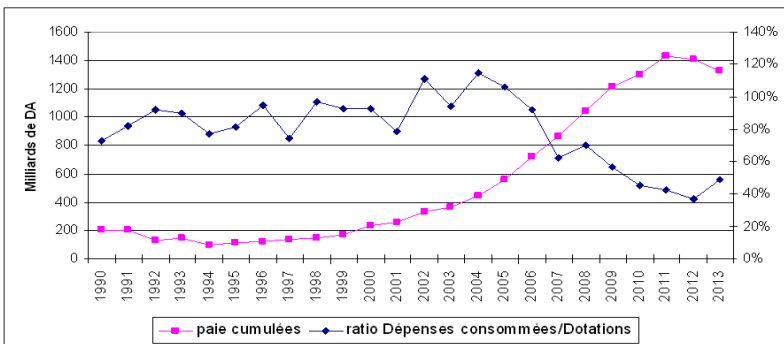
Graphe N° 09 : Niveau d'exécution des dotations budgétaires en dinars constants (année de référence, 2010)



Source : fait par-nous même à partir des données du MRE

Les paiements cumulés concernant les dépenses d'équipement dans le secteur de l'eau et le ratio des dépenses d'équipement consommées/Dotações (ou réalisées/dépenses d'équipement autorisées) ont suivi une progression nettement inverse, notamment à partir de 2004 (voir graphe suivant). Cela est dû selon la Banque mondiale (2007), aux engagements de dépenses élevés votés par les pouvoirs publics qui étaient supérieurs à ce que le secteur pouvait effectivement absorber.

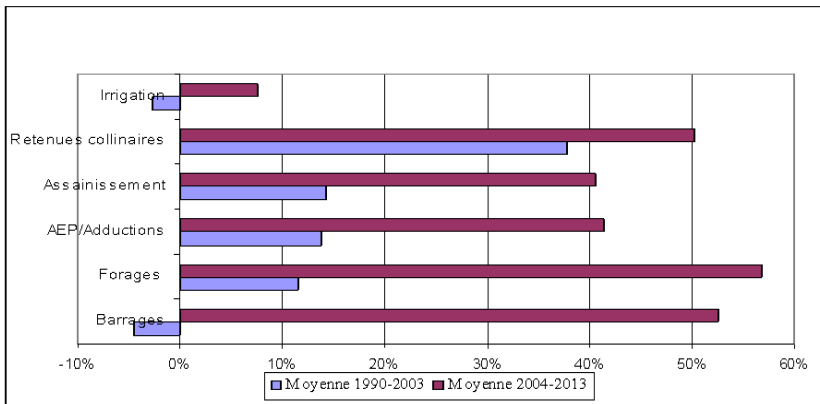
Graphe N° 10 : Évolution des paiements cumulés du secteur des ressources en eau et du ratio dépenses consommées/dotações de 1990 à 2013 en dinars constants (année de référence 2010)



Source : fait par nous même à partir des données du MRE

Cela nous amène à conclure que la capacité d'absorption du secteur n'est pas fondamentalement déterminée par le niveau des ressources budgétaires autorisées mais par des contraintes d'une autre nature. En effet, plus le volume des engagements est élevé, plus les fonds sont sous-utilisés. Selon la Banque mondiale (2007), l'orientation à la hausse des années 2000 est largement due au comportement des dépenses dans les deux principaux postes : l'alimentation en eau et les barrages. En moyenne ce sont les mobilisations de l'eau par les forages, par les barrages et par les retenues collinaires qui ont enregistré des taux de sous-utilisation les plus importants durant la période 2004-2013 avec respectivement 57% et 53% et 50% alors qu'ils étaient plutôt faibles en moyenne (11,5% pour les forages et 38% pour les retenues collinaires) voir négatives (-2,6% pour les barrages) durant la période 1990-2003 (exception faite pour les retenues collinaires avec 38%). Néanmoins, la sous-utilisation des dotations budgétaires est également importante dans les projets d'AEP/Adductions (41%) et d'assainissement (40%) comme cela est illustré par la figure suivante.

Graphes N° 11: Taux de sous-utilisation des dotations d'équipement par grande catégorie de projets, moyenne pour 1990-2003 et -2004-2013.



Source : fait par nous-même à partir des données du MRE

En définitive, l'injection de ressources financières considérables dans les programmes d'investissements publics dans le secteur de l'hydraulique n'a donc pas donné les résultats escomptés. En effet, l'indicateur de sous-utilisation des dotations d'équipement reflète la carence de gestion du secteur et le manque d'efficacité du

système algérien d'investissement qui pose la question de la capacité d'absorption de l'économie nationale, c'est à dire l'utilisation efficace des ressources sans gaspillage (Seddiki, 2013).

L'analyse plus approfondie des origines ou des causes des écarts observés entre les montants des crédits alloués et ceux réellement consommés dans le secteur des ressources en eau à travers la notion de capacité d'absorption constitue une perspective de recherche intéressante. En effet, dans la littérature théorique, on distingue trois principales conceptions de la capacité d'absorption (Nurbel et Ahamada, 2008) :

i) Selon Patrick Guillaumont (1985 tome 2, 87), « *la notion de capacité d'absorption (...) s'applique au capital de toute origine, interne aussi bien qu'externe : elle exprime un ensemble de limites à la transformation de capitaux disponibles ou mobilisables en capital réel utile au développement* ». On distingue deux approches, micro ou macro-économique, dans l'analyse de la capacité d'absorption¹⁷.

ii) Pour Cohen W.M. et Levinthal (1989), ce concept « *s'inscrit plus précisément dans la problématique de rattrapage technologique où les dépenses de recherche et développement jouent un rôle important* ». C'est la conception micro-économique qui est donc mise en avant, circonscrite à la compétitivité des firmes.

iii) En dernier, K. Ohzawa et H. Rosovsky (1973) proposent une conception plus large en identifiant la capacité d'absorption à celui de la « *capacité sociale* » qui « *recouvre une grande diversité de questions, englobant la performance des systèmes économique, éducatif, financier et politique, dont tous influencent le taux de croissance du pays* » (Criscuolo and Narula, 2002, p.2). Nurbel et Ahamada (2008) soulignent que cette notion introduite au début des années soixante-dix est relayée depuis la fin des années quatre-vingt-dix par la notion de gouvernance des pays, notion développée par la Banque mondiale (Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton, 1999 et 2002). En Algérie, Selon Seddiki (2013) , c'est lors

¹⁷ Sous l'angle micro-économique, la capacité d'absorption correspond au « *maximum d'investissement réalisable sans que le taux de rentabilité devienne nul* » tandis que sous l'angle macro-économique, elle est envisagée « *comme le taux maximum d'investissement réalisable sans que le taux de croissance cesse d'augmenter* » (Guillaumont, 1985 tome 2, p.88, cité par Nurbel et Ahamada, 2008, p.7),

de la mise en œuvre des différents programmes de développement que des difficultés énormes sont survenues, ces difficultés ont été qualifiées par les différentes institutions internationales de carences de gouvernance¹⁸. Ces carences peuvent aller de l'étude technique à l'exécution, au suivi, aux capacités de réalisation, aux modalités d'évaluation¹⁹, autant de difficultés et de problèmes que rencontrent les administrations en général.

Nurbel et Ahamada (2008) remarquent une filiation de la notion de capacité d'absorption avec la théorie de la croissance endogène qui est présentée, à la différence de la théorie néoclassique, comme l'analyse de l'accumulation qualitative des facteurs. La revue de la littérature faite par ces deux auteurs montre que le capital humain est considéré comme l'élément central de la capacité d'absorption puis vient la question de son (le capital humain) organisation dans l'économie nationale. « *La compétitivité de cette organisation dépendra alors de sa propension à libérer le capital humain de manière à ce que son potentiel d'apprentissage puisse être pleinement mis en œuvre* » (Nurbel et Ahamada, 2008, p.10).

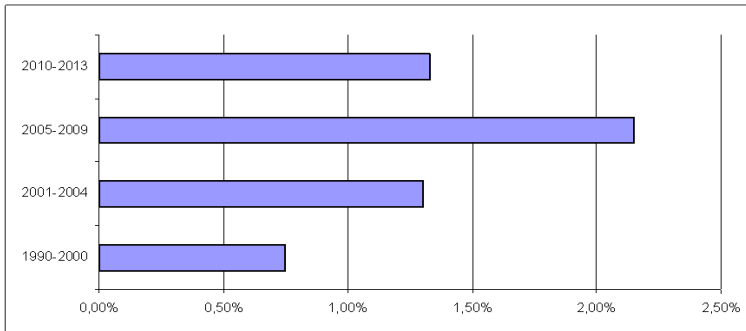
5. La part des consommations du secteur des ressources en eau dans le produit Intérieur brut (PIB)

Le calcul de la consommation moyenne par plan économique rapportée au PIB nous révèle que les dépenses effectives les plus importantes du secteur ont été effectuées au cours du programme PCSC atteignant un taux moyen durant cette période de 2,15% du PIB (cf. Graphe 12).

¹⁸ « *Les capacités institutionnelles, tant au niveau de la planification stratégique que de l'évaluation et du suivi des projets, qui sont des prérequis indispensables pour que ce programme atteigne les résultats escomptés, sont encore faible* » Groupe de la Banque Africaine de Développement. Note de dialogue 2011/2012, Alger, mai 2011 cité par Seddiki (2013).

¹⁹ Selon le premier ministre, la réévaluation des projets du programme 2005-2009 a atteint 40 milliards de dollars (Quotidien El Khabar du 5 avril 2012)

Graphe N° 12 : Consommations moyennes par période, rapportées au PIB du secteur des ressources en eau



Source : fait par nous-même à partir des données du MRE

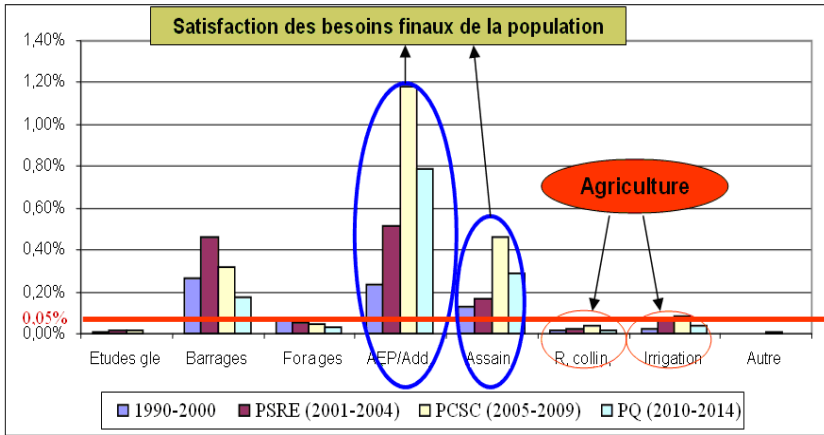
Au total, les consommations de la décennie 1990-2000 (soit 0,75% du PIB) ont été multipliées par 1,75 durant le PSRE et le plan quinquennal 2010-2013. Cependant elles ont plus que doublé (multiplié fois 2,88) durant le PCSC (2005-2009).

Si nous étudions les consommations moyennes rapportées au PIB par sous-secteur (voir le graphe ci-dessous), nous constatons que le sous-secteur qui a enregistré la consommation la plus importante est bien celui de l'AEP/Adduction qui englobe les différents transferts, les aménagements aval des différentes stations de dessalement réalisées et en cours de réalisation (leur réalisation étant confiée au Ministère de l'énergie), ainsi que le développement et la réhabilitation des réseaux de distribution et d'alimentation en eau potable et industrielle.

Si on tient compte des investissements destinés au dessalement, le sous-secteur de l'AEP aurait une majoration du budget atteignant les 80 milliards de DA (Benachenhou, 2005)²⁰.

²⁰ Ainsi, le coût réel du mètre cube serait donc d'environ 1,80 dollars, soit 130 DA/m³ alors qu'il varierait en fonction du taux d'actualisation retenu (6 ou 8%), entre 1 et 1,25 dollars/m³, soit entre 72 et 90 DA/m³ (Benachenhou, 2005).

Graphe N° 13 : Les consommations moyennes rapportées au PIB par sous-secteur des ressources en eau



Source : fait par nous-même à partir des données du MRE

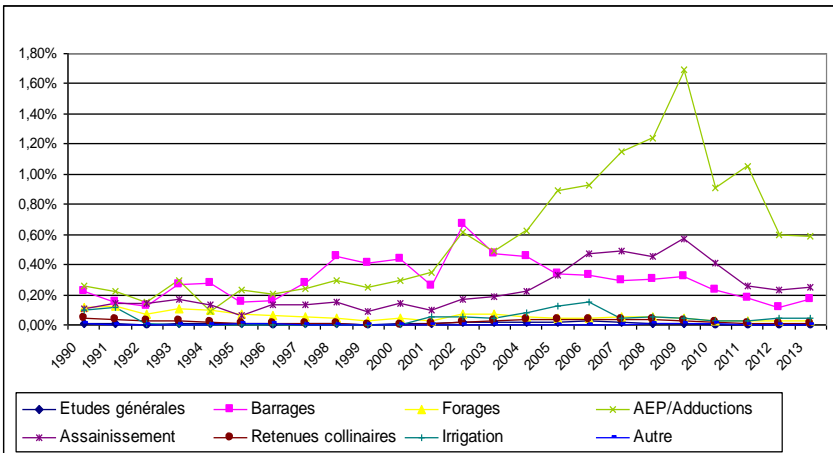
Ce sous-secteur est passé d'une moyenne de 0,23% du PIB durant la décennie 1990-2000 à une moyenne de 1,18% du PIB dans le PCSC (il a atteint jusqu'à 1,7% du PIB en 2009). Cette attention particulière donnée à ce sous-secteur est venue pour atténuer les retards accusés à cause de l'inadéquation des politiques publiques accentuée par un changement climatique inédit, ont engendré des problèmes d'approvisionnement en eau jusqu'à devenir aigus et rendre nécessaire les coûteuses solutions du transfert et du dessalement pour répondre à la demande pressante et sans cesse croissante en eau potable, au détriment d'autres sous-secteurs - plus particulièrement l'irrigation et le drainage des terres agricoles (périmètre du Habra à l'Ouest et vallée de l'Oued Ghir au Sahara)- qui méritaient une attention particulière.

L'assainissement a enregistré également une évolution assez importante. Les dépenses dans ce sous-secteur ont plus que triplé (multipliées par 3,33) passant d'une consommation de 0,13% dans les années 90 à 0,46% en 2005-2009. Par contre le sous-secteur des barrages a reculé avec seulement 0,32% du PIB au PCSC et encore à 0,17% au plan quinquennal 2010-2014, alors qu'il a bénéficié durant le plan qui le précède de 0,46% du PIB.

La part des autres sous-secteurs (Forages et retenues collinaires) reste minime.

Quant à l'irrigation, même si les consommations la concernant sont très minimes, elles ont quand même marqué une évolution positive passant de 0,02% du PIB durant la décennie 90 à 0,09% en 2005-2009, signe d'un certain regain d'intérêt suscité pour la production agricole. Cependant ce taux a rechuté à 0,04% en 2010-2013. Cette baisse est contradictoire avec la volonté des pouvoirs publics sans cesse réaffirmée d'assurer une plus grande sécurité alimentaire, la maîtrise de l'eau étant pourtant décisive pour atteindre ce but. Le nouveau plan quinquennal 2015-2019 voudrait redresser la situation en ce domaine puisqu'il est placé sous le thème du développement de l'agriculture.

Graphes N°14 : Évolution des consommations rapportées au PIB par sous-secteur des ressources en eau de 1990 à 2013.



Source : fait par nous-même à partir des données du MRE

Conclusion

Le caractère stratégique du secteur de l'eau lui a permis de bénéficier des ressources financières importantes destinées aux investissements dans tous les programmes économiques tracés à partir de 2001.

Deux faits méritent d'être soulignés après notre analyse des investissements dans le secteur des ressources en eau. Le premier fait réside dans la priorité donnée à la satisfaction des besoins de la population en matière d'eau potable et d'assainissement (56% des

dépenses totales du secteur entre 2005 et 2013). De ce fait, l'Algérie aurait atteint un taux de raccordement au réseau d'AEP de 98 % en 2015. Mais cela s'est réalisé aux dépens du secteur productif de richesses qu'est l'agriculture irriguée (seulement 4% des dépenses globales du secteur). Le deuxième fait est celui de la faible capacité d'absorption des investissements qui explique les montants élevés des « reste à réaliser » d'un plan à un autre. Une analyse plus approfondie des causes des écarts entre les crédits alloués et ceux utilisés réellement dans le secteur des ressources en eau se présente comme une perspective de recherche très intéressante.

Dans l'objectif d'une meilleure allocation des ressources financières dans le secteur de l'eau, il est nécessaire de mettre en œuvre une stratégie axée sur le renforcement des capacités d'absorption des budgets et sur l'amélioration de l'efficacité économique des dépenses, en privilégiant les investissements qui présentent les rapports coût-efficacité les plus élevés²¹.

Références bibliographiques

Bakli M., 2013. Essai d'évaluation des effets des deux plans triennal (2001-2004) et quinquennal (2005-2009) sur l'évolution urbaine et économique d'un espace local : Regard sur le cas de quelques communes de la wilaya de BEJAIA. *In Colloque international sur l'évaluation des effets des programmes d'investissements publics 2001-2014 et leurs retombées sur l'emploi, l'investissement et la croissance économique. Faculté des sciences économiques, commerciales et sciences de gestion, Université Setif 1.*

Banque mondiale (Groupe pour le développement socio-économique Région Moyen-Orient et Afrique du Nord), 2007. A la recherche d'un investissement public de qualité. Une revue des

²¹ Dans le cadre du programme d'économie d'eau en irrigation mis en place par le ministère marocain de l'Agriculture entre 2001 et 2005, celui-ci a dégagé dans son ensemble des bénéfices économiques supérieurs de près de 30% aux coûts des investissements induits, de par les économies d'eau générées et l'augmentation de la valeur ajoutée et de la productivité de la production maraîchère (OCDE, 2013b).

dépenses publiques. Volume 1, Rapport n°36270, World Bank, Washington, DC.

Banque mondiale, 1994. A strategy for Managing Water in the Middle East and North Africa. *The world Bank, Washington DC.*

Benachenhou A., 2005. Le prix de l'avenir : le développement durable en Algérie. Editions Thotm 05, Paris.

Benblidia M. et Thivet G., 2010. "Gestion des ressources en eau : les limites d'une politique de l'offre". In, *Les Notes d'analyse du CIHEAM. N°58-Mai 2010. CIHEAM et Plan Bleu* " L'efficience d'utilisation de l'eau et approche économique. Etude nationale Algérie". In Plan Bleu, Centre d'Activités Régionales PNUE/PAM.

Margat J. et Vallee D., 1999. "Vision méditerranéenne sur l'eau, la population et l'environnement au XXIème siècle". *Plan Bleu/GWP/MEDTAC, 1999.*

Musgrave R., 1959. « The Theory of Public Finance (la Théorie des finances publiques) ». New York, Mc Graw-Hill 1959

Nurbel A. et Ahamada I., 2008. « Investissements directs étrangers entrants et développement : l'enjeu de la capacité d'absorption », *Mondes en développement, 2008/3 (n°143)*, p.79-96. DOI 10.3917/med.143.0079

OCDE, 2013a. "Situation actuelle des SEA et besoins d'investissement". In *Financement des services d'eau et d'assainissement : Enjeux, Approches et outils*, Editions OCDE.

OCDE, 2013b. "Bénéfices liés aux investissements dans l'eau et l'assainissement : *perspectives de l'OCDE*". Editions OCDE. Paris.

OCDE, 2006. Les infrastructures à l'horizon 2030. Télécommunications, transports terrestres, eau et électricité. Editions OCDE, Paris, France.

Orjebin-Yousfaoui C., 2014. *Financer l'accès à l'eau et à l'assainissement en Méditerranée. Les financements innovants : solution ou illusion ?* Ed. IPEMED – Paris.

Samuelson P., 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure". *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4. (Nov., 1954), pp. 387-389

Sharkey W.W., 1982. "The theory of natural monopoly". Cambridge University Press, Cambridge.

Seddiki M., 2013. « Investissements Publics et Gouvernance en Algérie : Quelle Relation ? » In Colloque international sur l'évaluation des effets des programmes d'investissements publics 2001-2014 et leurs retombées sur l'emploi, l'investissement et la croissance économique. Faculté des sciences économiques, commerciales et sciences de gestion, Université Setif 1.

Yessad N., 2012. "Contribution à l'étude du financement et de la tarification dans le secteur de l'eau potable en Algérie : cas de l'Algérienne des Eaux". Mémoire de Magister en Sciences Économiques. Option : Économie de l'Environnement. Université Abderrahmane Mira, Béjaïa.