

PROBLEMATIQUE DE LA PRIVATISATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES « cas des entreprises publiques algériennes »

A. IHADDADENE*

Résumé : L'objectif de cet article est de traiter la problématique de la privatisation des entreprises publiques algériennes, et essayer de démontrer la nécessité de leur privatisation. Une revue des arguments théoriques montre que leur privatisation est plus que nécessaire sur le plan économique.

Mots clés : Privatisation, entreprises publiques, performance, gouvernance, Algérie, efficacité.

المخلص: يهدف هذا البحث لدراسة إشكالية خوصصة المؤسسات العمومية الجزائرية، ومحاولة إظهار ضرورة خوصصتها بتقديم أدلة لدراسات وأبحاث حول هذا الموضوع. فهذه الأخيرة تبين بوضوح ضرورة خوصصة المؤسسات العمومية خاصة لأهداف اقتصادية. الكلمات المفتاحية: الخوصصة، المؤسسات العمومية، الفعالية، الحوكمة، الجزائر، الفعالية.

Introduction

Durant les deux dernières décennies, les politiques de privatisation des entreprises publiques ont suscité un intérêt non négligeable. La plupart des pays développés (la Grande Bretagne, les Etats unies d'Amérique, l'Italie et la France) et en développement et, plus récemment les pays de l'Europe centrale et orientale, ont engagé d'importants programmes de privatisation.

Ces politiques s'inscrivent dans le cadre d'un processus de rééquilibrage des systèmes économiques.

De plus, et en raison de la globalisation de l'économie mondiale, le phénomène des privatisations est devenu mondial. Il cible le désengagement de l'Etat de la gestion des affaires économiques pour recentrer ses activités sur les services d'utilité sociale, tels que

* Maître assistant chargé de cours à l'Ecole Supérieure de Commerce, membre du laboratoire.

l'éducation, la santé et de laisser au secteur privé le financement, la production et la gestion efficace de biens et services productifs.

En Algérie, au début des années 80, l'épuisement des sources de financement externe combiné à la réduction des recettes fiscales et pétrolières a déclenché une crise des finances publiques

Aussi, la mise en application d'une politique monétaire orthodoxe, dans le cadre du plan d'ajustement structurel impulsé par la Banque Mondiale et le Fond Monétaire International, a davantage limité la marge de manœuvre du gouvernement algérien et a considérablement accéléré le réexamen de la question du déficit des entreprises publiques. Ces dernières étaient inculpées de faire peser sur le budget de l'Etat une charge insupportable et d'utiliser les ressources mises à leur disposition de manière inefficace ou faiblement productive.

L'impossibilité de financer l'expansion désordonnée du secteur public, a donc contraint le gouvernement Algérien à envisager des réformes économiques et à accepter de procéder à la privatisation comme un remède à ces difficultés.

Le programme de privatisation des entreprises publiques s'inscrit donc dans une optique de développement strictement économique. Il s'est accéléré au cours de la dernière décennie et est entrée par la force des choses dans le quotidien de l'activité du gouvernement.

Aujourd'hui, il semble avoir perdu sa forte connotation idéologique, et apparaît comme une composante essentielle du rééquilibrage de l'économie en faveur du secteur privé.

A l'égard, des autres pays en voie de développement, l'Algérie a aussi emprunté la voie des privatisations pour un double objectif: réduire le déficit des finances publiques d'un coté et accroître l'efficacité économique des entreprises publiques de l'autre coté.

Dans cet article nous allons essayer de répondre sur la question suivante : y'a-t-il nécessité de privatiser l'entreprise publique algérienne, comment et où en est-on ?

Pour ce faire nous allons scinder notre travail en deux grandes parties : aspects théoriques et techniques de la privatisation ensuite les privatisations en Algérie.

1- Aspects théoriques et techniques de la privatisation

1.2- l'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace ?

La Directive de la commission Européenne de 1980 définit l'entreprise publique comme toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer une influence dominante du fait de la participation financière ou des règles qui la régissent (G, Charreaux 1997).

La définition de la CEE est caractérisée par la notion de propriété. Cette propriété donne droit au contrôle et à la prise de décision et aussi à l'appropriation des revenus. A travers ces deux éléments, l'entreprise publique se caractérise par la prédominance de l'Etat en matière de prise des décisions stratégiques (nomination des gestionnaires, investissement, répartition des revenus...).

Historiquement, et après la création d'un nombre d'entreprises publiques à partir du dix septième siècle en Europe, sont venues, depuis la deuxième guerre mondiale notamment, plusieurs vagues de nationalisation. Ces dernières sont justifiées par des raisons idéologiques, politiques, sociales et économiques. Néanmoins, et jusqu'au deux dernières décennies, ces nationalisations n'ont pas réalisé leurs objectifs. Cette conclusion a conduit les pouvoirs publics à réfléchir sur l'abandon de la mainmise sur l'activité économique.

Selon (Charreaux G, 1997), cet abandon de pouvoir politique n'est consenti par les hommes politiques qu'en contrepartie d'une plus

grande efficacité économique. Inversement, le choix de la publicisation se pose également par comparaison à celui de la réglementation des entreprises privées.

Les pouvoirs publics n'acceptent à céder une part de leur pouvoir bureaucratique pour créer des entreprises hybrides (capital public géré par les mécanismes du marché), que dans l'objectif d'une meilleure performance économique des entreprises publiques en vue de réaliser leurs objectifs politiques.

Des études empiriques menées sur la performance des entreprises publiques démontrent le contraire des objectifs attendus de celles-ci comparativement aux entreprises privées (Bos, 1991 et Lawson, 1994), (Boardman et Vining, 1989, 1992 ; Ehlich, Gallais-Hamonno, Liu et Lutter, 1994 ; Megginson, Nash et Van Randenborg, 1994), Shapiro et Willig 1990).

La défaillance des entreprises publiques est justifiée par l'absence des systèmes d'incitation et de contrôle.

La théorie de gouvernement des entreprises tente, entre autres, à expliquer la performance organisationnelle. Cette théorie, initialement construite par Berle et Means (Berle A.A et Means G.1932), est censée permettre de maximiser la valeur de l'entreprise et réduire les coûts d'agence et de transaction.

Dans les entreprises publiques, la relation d'agence entre les dirigeants et les propriétaires est beaucoup plus complexe qu'en le pense et ce en raison de la nature de la propriété publique. Cette dernière ne permet pas aux créanciers résiduels (contribuables, employés, clients ou dirigeants) de s'approprier les gains résiduels.

Aussi, le droit résiduel de décision est lié aux pouvoirs politiques orientés par des objectifs multiples (politiques, sociaux et économiques).

Néanmoins, l'attribution des performances uniquement à l'aspect de propriété reste ambiguë. La structure du marché joue aussi un rôle non négligeable dans l'explication de la performance (Eskil Gølgeng, Leo A. Grunfeld et Gabriel R.G. Benito) des entreprises.

Selon la théorie de gouvernement, les entreprises publiques sont plus susceptibles aux pressions de groupes d'intérêts. Elles sont des instruments curatifs entre les mains des pouvoirs publics pour couvrir les manquements ou faiblesses des mécanismes du marché (Shapiro et Willig, 1990).

Vickers et Yarrow, 1988, justifie la faiblesse de la performance des entreprises publiques par le manque de motivation chez les gestionnaires d'une part, et d'autre part, par l'impossibilité de transférer les revenus résiduels aux propriétaires au même titre que les entreprises privées.

Le choix de ces gestionnaires par les propriétaires, diffère de l'entreprise publique à l'entreprise privée. Les gestionnaires des entreprises publiques sont choisis selon leur appartenance à une classe politique, ou selon leur degré d'obéissance aux pouvoirs politiques. Par contre ceux des entreprises privées sont sélectionnés selon leurs compétences et leur capacité à générer des revenus aux propriétaires des capitaux.

Quant au système de contrôle des entreprises publiques, il est lié à deux niveaux :

A l'intérieur de l'entreprise : le contrôle mené par le dirigeant n'est justifié que par la réalisation des objectifs des pouvoirs politiques qui, dans la plupart des cas, ne sont pas les mêmes objectifs de l'entreprise sur le plan économique.

Le deuxième niveau de contrôle est lié au contrôle du gouvernement sur l'entreprise publique : ce contrôle est beaucoup plus un contrôle de régularité plus qu'un contrôle de saisie des opportunités

économiques. Les pouvoirs publics sont vulnérables aux pressions politiques tendant à maintenir l'emploi et les salaires en vue de préserver leurs intérêts politiques de réélection.

1.2-La privatisation des entreprises publiques

Depuis le début des années 80, la privatisation des entreprises publiques est devenue un sujet d'actualité au niveau mondial. Cette tendance a débuté en Grande Bretagne, puis s'est élargie à l'Allemagne, l'Italie et la France d'après les socialistes. Ce phénomène s'est généralisé à la fin des années 80 et début des années 90 à la majorité des pays de l'Europe de l'Est et de certains pays en voie de développement.

Ce mouvement libéral trouve ses origines dans les travaux des économistes libéraux dont Murray Rothbard, David Friedman et néolibéraux dont Friedrich Von Hayek et Robert Nozick. Les premiers défendent l'idée du non interventionnisme de l'Etat dans tous les domaines. Par contre les deuxièmes limitent l'intervention de l'Etat aux domaines de la sécurité et de la défense et certains domaines dont l'ouverture au privé pourraient être nuisible à l'Etat.

Les thèses défendues par ces imminents économistes ont été démontrées par un nombre important d'études empiriques, effectuées sur la comparaison entre les performances des entreprises publiques et celles des entreprises privées. La solution de privatisation s'inscrit dans un contexte économique et politique.

Du point de vue économique, le mouvement est expliqué, sur le plan macroéconomique, par les déficits budgétaires et l'incapacité de l'Etat à assurer les moyens financiers nécessaires pour leur couverture, et sur le plan microéconomique par les l'inefficacité des entreprises publiques.

Sur le plan politique, les différents Etats et spécifiquement les pays en voie de développement sont contraints à engager les réformes

économiques, dont la privatisation des entreprises publiques, pour pouvoir bénéficier des aides et financement des institutions financières internationales (FMI et Banque Mondiale), gérées par les pays à tendance libérale.

1.3- Définition de la Privatisation

Le concept de privatisation est complexe à définir. De multitudes utilisations ont été faites de celui-ci. Il est utilisé comme synonyme de la cession des actifs de l'Etat, de l'abandon de la gestion d'une activité, pour la confier au privé, la démonopolisation pour laisser place à la concurrence et réformes économiques.

Selon L. Rapp (1986), le concept de privatisation est différent de ceux de dénationalisation, désétatisation et de déréglementation. La dénationalisation est l'inverse de la nationalisation, qui est une forme d'acquisition des entreprises par l'Etat. La dénationalisation revêt un caractère purement idéologique et concerne uniquement les entreprises ayant été nationalisées. Par contre, la privatisation concerne la totalité des entreprises publiques sans spécification et vise à rendre ces dernières plus efficaces.

La désétatisation pour B. Jacquillat, la désétatisation est un ensemble de procédures et d'actions dont la mise en œuvre permettra de rééquilibrer la société civile au détriment de l'Etat (B. Jacquillat 1985).

La désétatisation est donc une forme d'organisation de l'Etat, en favorisant le secteur privé au détriment du secteur public. Elle peut signifier le retrait total de l'Etat. La désétatisation diffère donc de la privatisation, où l'Etat continu à exercer ses fonctions de régulateur.

La déréglementation est différente aussi de la privatisation des entreprises publiques. Elle signifie la modification de la réglementation existante en maintenant le monopole de l'Etat. La

privatisation consacre quant à elle la mise en place d'une nouvelle réglementation qui n'a aucun lien avec la première réglementation.

N. SADI (2005) précise que la privatisation peut revêtir deux formes, l'une restrictive et l'autre large.

L'approche restrictive est une approche microéconomique. Elle signifie le transfert de la propriété de l'entreprise publique au secteur privé.

S. Merten-Beissel Cité par N.SADI (2005) définit la privatisation des entreprises publiques comme étant le transfert au secteur privé, de la propriété des participations majoritaires, détenues directement ou indirectement par l'Etat dans les entreprises du secteur public, soit par l'échange de titres par des cessions pures et simples, par des augmentations de capital ou encore par l'ouverture à l'investissement étranger dans le respect de la réglementation qui lui est applicable.

Selon cette forme, la privatisation des entreprises publiques signifie le transfert de la propriété au secteur privé. Ce transfert confère au nouveau propriétaire le pouvoir de décision. Elle exclut les autres formes de privatisation telles les concessions, les contrats de gestion et les sous-traitances.

La privatisation, selon son acception la plus large, recouvre toutes les formes de privatisation. Ces dernières englobent les opérations de transfert des actifs, de dérégulation, désétatisation, les régimes de concession et la sous-traitance. Ce concept est élargi dans les pays en transition à l'économie de marché à tout le processus et mécanismes qui permettent et aident à cette transition.

De tout ce qui précède nous pouvons conclure que la privatisation peut être vue de deux angles différents mais complémentaires.

Selon l'angle microéconomique, il s'intéresse au transfert pur et simple de la propriété du secteur public au secteur privé. Le transfert de la propriété doit être suivi du transfert des pouvoirs de

décision. La définition de Nicolas THIRION (2002) conforte cette démarche en définissant la privatisation de l'entreprise publique, comme l'opération par laquelle le contrôle exercé, directement ou indirectement, par les pouvoirs publics sur une organisation de moyens humains, matériels et immatériels, conçue en vue d'exercer, à titre exclusif ou principal, une activité économique, est transféré au secteur privé.

La deuxième approche est macroéconomique et politique. Elle s'intéresse à toutes les procédures et mécanismes qui accompagnent le transfert de la propriété sur les plans juridiques, économiques et sociaux.

1.4- Les modalités de privatisation des entreprises publiques

La privatisation de l'entreprise publique peut avoir pour effet le transfert, total ou partiel, de la propriété et des pouvoirs au secteur privé.

La privatisation est dite totale, lorsque l'ensemble des actifs et des pouvoirs détenus par l'Etat sur l'entreprise publique, est transféré au secteur privé. Cette forme de privatisation reflète réellement la privatisation de l'entreprise publique.

Elle est dite partielle, lorsque les pouvoirs publics restent, dans une certaine mesure, détenteurs de la majorité du capital de l'entreprise publique privatisée et maintiennent les pouvoirs de décision. Cette forme de privatisation est souvent appliquée dans un contexte de transition où les conditions socioéconomiques et politiques sont difficiles.

J. Rivero cité par (N. SADI) définit ainsi la privatisation partielle : privatiser se sera alors, non pas faire sortir une entreprise du secteur public pour la faire entrer dans le secteur privé, mais faire pénétrer à l'intérieur de l'entreprise publique un certain nombre d'éléments en provenance du secteur privé.

La privatisation partielle peut prendre une forme de cession de la majorité des droits de propriété en maintenant le droit de contrôle, de contrat de gestion et de concession et de déréglementation. Ces dernières formes de privatisation permettent l'introduction des règles de gestion privée au sein des entreprises publiques sans pour autant transférer la propriété au secteur privé.

1.5- Les Méthodes de privatisation des entreprises publiques

Les méthodes de privatisation des entreprises publiques dépendent de plusieurs facteurs dont essentiellement :

- L'existence d'un marché financier développé ;
- La taille et la performance de l'entreprise à privatiser ;
- La situation sociopolitique et financière du pays
- Les objectifs attendus par l'Etat de la privatisation des entreprises publiques.

Selon les définitions précédentes de la privatisation des entreprises publiques, et les expériences des différents pays (Angleterre, la France, le Maroc et la Tunisie pour ne citer que ces pays à titre d'exemple), les méthodes de privatisation peuvent être classées en trois catégories :

- La privatisation par recours au marché financier ;
- La privatisation sans recours au marché financier ;
- La privatisation de la gestion.

1.5.1- La privatisation par recours au marché financier

La privatisation par recours au marché est une des techniques utilisée dans le cadre de transfert de la propriété des entreprises publiques au secteur privé. Les procédures utilisées par cette méthode sont l'offre publique de vente (OPV) à prix fixe et l'offre publique de vente (OPV) par adjudication à prix plancher.

Ces méthodes de privatisation sont plus adaptées aux pays dont les marchés financiers sont plus développés, malgré qu'elles aient été

prévues par tous les pays ayant engagé des mouvements de privatisation.

1.5.1.1- L'Offre Publique de Vente à Prix Fixe

Cette technique nécessite au préalable la transformation de l'entreprise publique en société par action, pour pouvoir proposer ses actions à la vente sur le marché financier. Elle consiste à proposer à la vente les actions, de l'entreprise à privatiser, à un prix fixe à l'avance. L'Etat informe les investisseurs potentiels du prix de vente qui est ferme et définitif au préalable.

Selon L. CARTELIER (1992), le choix dès 1986 de cette méthode par la France, dans le cadre de la privatisation des entreprises publiques, a été l'une des raisons de succès de ce processus.

Cette méthode permet d'assurer l'égalité entre les investisseurs en matière d'informations. par contre elle soulève parfois le problème de surévaluation des actions ce qui réduira la vente de ces dernières. Cela a été amoindri en France par le recours à l'évaluation des titres par plusieurs évaluateurs indépendants.

1.5.1.2- L'offre Publique de Vente par adjudication à prix plancher

Cette deuxième technique consiste à fixer un prix minimal et laisser le marché financier déterminer le prix définitif par l'offre et la demande. Les ordres d'achat seront fixés par ordre croissant jusqu'à ce que l'offre sera égale à la demande. Le prix définitif sera celui proposé par le dernier demandeur servi. Cette technique évite les difficultés de fixation du prix par les différentes méthodes d'évaluation et risque de mévente. Par contre, elle a pour inconvénients (A. GLIZ 2001) :

- Dans le cas où la vente intervient dans un contexte où le niveau boursier est faible, le prix de l'OPV à prix plancher risque d'aboutir à un prix très proche du prix plancher ;

- En deuxième lieu, si le syndicat de garantie adopte un comportement déloyal, pour réaliser des profits entre le prix d'achat et prix de revente, le prix plancher peut être aussi très proche du prix fixe.

Cette technique a été utilisée en Grande Bretagne dès les premières privatisations au début des années 80 et a été abandonnée par la suite au profit de l'OPV à prix fixe.

Le recours aux techniques du marché financier permettent une large participation de l'ensemble des épargnants qu'ils soient particuliers ou institutionnels. Toutefois, ces méthodes sont très difficiles à appliquer dans le cas d'absence d'un marché financier développé. C'est la raison pour laquelle les pays en transition utilisent beaucoup plus les techniques qui ne font pas recours aux marchés financiers.

1.5.2- La privatisation sans recours au marché financier

Ces procédures peuvent être scindées en deux catégories : les techniques utilisées dans le cadre du transfert de la propriété et celles utilisées en matière de privatisation sans transfert de propriété.

1.5.2.1- Les techniques de privatisation avec transfert de propriété

Ces techniques englobent essentiellement l'appel d'offre et le gré à gré.

- **L'appel d'offre :** La technique de l'appel d'offre est une procédure classique de passation des marchés et de cession des biens. Elle est souvent confondue avec l'adjudication.

Selon cette technique, le soumissionnaire est choisi selon plusieurs critères. Le prix n'est pas le seul critère de choix. L'appel d'offre permet l'élargissement de la vente ou l'attribution du marché au grand public (particulier ou institutionnel) par la procédure de publicité. Elle

est une méthode souple, transparente et facile à utiliser, ce qui justifie son application par la majorité des pays dans le cadre de la privatisation des entreprises publiques (voir point relatif aux expériences dans le monde).

Ce qui différencie l'adjudication de l'appel d'offre est le critère de sélection. L'adjudication se base essentiellement sur le prix le plus bas par contre l'appel d'offre sur plusieurs critères dont l'expérience, les garanties, la crédibilité et le prix du soumissionnaire.

- **Le Gré à Gré :** Cette procédure consiste à céder directement l'entreprise publique à un ou plusieurs acquéreurs. Cette méthode est utilisée souvent dans le cas de recherche d'une nouvelle technologie, d'un savoir faire, d'un investisseur qui répond à certaines conditions dont d'autres ne satisfassent pas (maintien des travailler, de l'activité, ...) et aussi dans le cas de cession de l'entreprise aux salariés.

Le gré à gré est la méthode de privatisation la moins concurrentielle et la moins transparente, puisque elle permet la négociation directe avec l'acquéreur sans aucune formalité de publicité.

Ces méthodes peuvent être aussi utilisées dans le cadre de la cession des actifs des entreprises publiques non éligibles à la privatisation en tant qu'entité économique (cas de liquidation ou cession partielle de l'activité ou es actifs).

1.5.2.2- Les techniques de privatisation sans transfert de propriété

Ces méthodes font partie de la privatisation partielle. Elles sont utilisées dans des contextes de transition où les conditions de transfert de propriété sont très difficiles à réunir.

- **Le contrat de gestion :** Le contrat de gestion est la procédure par laquelle l'Etat confie la gestion de l'entreprise publique à un gestionnaire (personne physique ou morale), régi par le droit privé,

sans transfert de la propriété ou des pouvoirs de décision. Cette forme de privatisation est souvent utilisée dans l'objectif d'améliorer la performance des entreprises publiques. Dans ce cadre le financement reste à la charge de l'Etat. Il est fait recours aussi à cette pratique dans le cas d'existence d'hostilités de la part des partenaires sociaux, de difficultés techniques d'évaluation des entreprises publiques et aussi en cas d'inexistence ou de faiblesse de l'épargne.

L'utilisation du contrat de gestion à travers le mode dans le cadre de la privatisation a été très limitée. Les raisons du recours mitigé au transfert de la gestion au secteur privé sont liées essentiellement (O. Bouin et C.A. Michalet 1991) à la difficulté de fixation de la rémunération des gestionnaires, les lourdes conséquences des décisions du gestionnaire sur le budget de l'Etat et sur l'environnement social et aussi la fixation des limites de pouvoir du gestionnaire privé.

- **La concession (Franchising)** : La concession est définie comme étant le contrat par lequel l'Etat confie la responsabilité de l'exploitation d'une activité à un secteur privé. Par ce contrat l'exploitant de l'activité a une certaine liberté, dans la limite des conditions fixées dans les cahiers de charges, dans la gestion, la fixation des prix et est responsable du financement de l'activité durant la durée de concession.

Cette forme de privatisation est très répandue dans le cadre de l'exploitation des activités où s'exerce le monopole naturel (Electricité, Gaz, Eau, les Télécom...).

Dans ces conditions de monopole naturel, l'Etat procède, d'une part, à la légifération de textes, permettant la régulation de l'activité avant toute procédure de concession, pour préserver les droits des usagers et d'autre part un système de rotation entre les exploitants

privés en vue d'éviter la monopolisation de l'activité par un seul exploitant.

Cette technique a été développée en faveur d'une nouvelle forme de concession appelée : construction – exploitation – transfert (Build operate transfert BOT). Le BOT consiste à permettre au secteur privé de construire et exploiter un ouvrage pour une durée déterminée au terme de laquelle l'ouvrage est transféré à l'Etat. Par cette forme d'exploitation, l'Etat, d'une part, économise les dépenses de construction de ces ouvrages et donc allège son budget, et d'autre part, dispose après le délai de concession d'infrastructures importantes financées par le secteur privé.

- **Le contrat de leasing ou de location avec option d'achat :**

Le contrat de leasing confère au contractant la possibilité de gérer une activité publique en assumant entièrement les risques d'exploitation et de financement, pour une durée déterminée moyennant un loyer indépendant des résultats obtenue à verser à l'Etat. Le contrat prévoit au terme de cette période l'option d'achat en faveur du contractant.

Cette forme de gestion aboutit à une privatisation, si au terme du contrat de location les deux parties s'entendent sur la vente par l'Etat et l'achat par le contractant.

Ce type de contrats a pour avantage au contractant de lui permettre de bien maîtriser l'activité, et d'avoir des informations complètes au sujet de l'activité et de ses perspectives, ce qui constituera une asymétrie de l'information au moment de la fixation du prix au terme de la durée de la location.

Le tableau ci-après résume les caractéristiques des différentes méthodes de privatisation.

Tableau 1 - Affectation des responsabilités dans le cadre des méthodes de participation du secteur privé

Option	Propriété des actifs	Exploitation & entretien	Investissement	Risque commercial
Contrat de gestion	Publique	Privé	Public	Public
Affermage	Publique	Privé	Public	Partagé
Concession	Publique	Privé	Privé	Privé
BOT/BOO	Privée et publique	Privé	Privé	Privé
Cession d'Actifs	Privée ou privée et publique	Privé	Privé	Privé

2-Les privatisations en Algérie

2.1-les raisons de la privatisation en Algérie

Au lendemain de l'indépendance, l'Algérie a opté pour un modèle socialiste, justifié par les conditions économiques et sociales de l'après guerre. Ce modèle a été axé sur l'édification d'un secteur public élargi à tous les domaines d'activité. Cette stratégie de développement a été réalisée par la nationalisation de toutes les entreprises héritées du temps de la France (1962- 1979).

Durant cette période la politique suivie était la mise en place d'une industrie locale lourde apte à réduire la dépendance économique de l'extérieur et absorber les tensions sociales (chômage). Ces choix politiques ont été financés essentiellement par la rente des hydrocarbures, l'endettement extérieur et la planche à billet. La performance économique n'était pas au centre des préoccupations des dirigeants politiques.

Ces entreprises ont rempli certaines missions sociopolitiques, mais sur le plan économique elles ont enregistré des contre-performances économiques et ont pesé lourdement sur le budget de l'Etat.

A la fin des années 80, l'épuisement des sources externes de financement combiné à la réduction des recettes fiscales et pétrolières, a contraint le gouvernement Algérien à envisager des réformes économiques. Ces réformes ont été engagées avec l'assistance des institutions financières internationales sous formes de plans d'ajustement structurels. Ces programmes d'ajustement structurels prévoient entre autre la restructuration de l'économie en général, et en particulier les grandes entreprises et le désengagement de l'Etat de la gestion des affaires économiques, pour laisser au secteur privé le financement, la production et la gestion efficace de biens et services productifs.

De plus, en raison de la globalisation de l'économie mondiale, le phénomène des privatisations est devenu mondial.

Le processus de désengagement de l'Etat a été concrétisé par les lois relatives à l'autonomie des entreprises en 1988 et la mise en place d'agents fiduciaires chargés de la gestion des capitaux marchands de l'Etat, la promulgation de l'ordonnance 95-22 relative à la privatisation des entreprises publiques révisée en 2001 par l'ordonnance 01-04 relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des entreprises publiques.

Le recours aux privatisations est justifié donc par des considérations économiques et politiques sur les plans interne et externe.

2.2- Les objectifs de la privatisation en Algérie

Les premières tentatives de privatisation ont été engagées sans aucune vision stratégique comme le confirme A. Bouzidi (1990). On constate bien que le gouvernement n'a pas de vision claire sur la privatisation : tantôt il privatise pour préserver l'emploi ; tantôt il le fait pour avancer la restructuration des branches tantôt c'est la contrainte financière qui prend le dessus. Cette absence préalable

d'objectifs clairs en matière de privatisation est un facteur commun entre tous les pays où les réformes économiques ont été engagées y compris les pays développés comme la Grande Bretagne et la France. Ce n'est qu'après plusieurs années que les lignes directrices de la politique de privatisation s'éclaircissent.

Les objectifs attendus de la privatisation des entreprises publiques en Algérie sont essentiellement :

2.2.1- La réduction du déficit budgétaire

Le déséquilibre budgétaire est un des facteurs les plus importants qui ont motivé le gouvernement algérien à engager des réformes économiques. Les mesures d'austérité prises par les autorités publiques, à partir de la crise de 1986, indépendamment des institutions financières, n'ont pas atténué la dégradation des équilibres financiers. Cet échec de l'auto réajustement a conduit le gouvernement à engager des discussions avec le FMI et la Banque Mondiale. Parmi les mesures recommandées par ces deux institutions la privatisation des entreprises publiques.

La privatisation des entreprises publiques permet à l'Etat d'une part, à économiser les dépenses qu'elle engage au profit de celles-ci et d'autre part, renflouer ces caisses par les produits de la cession des entreprises. C'est ainsi qu'un compte d'affectation spécial intitulé «Ressources provenant des privatisations » a été créé par l'ordonnance 95 – 27 portant loi de finance 1996. Les ressources logées dans ce compte seront destinées au remboursement de la dette publique interne et externe, le financement des indemnités de licenciement, le financement de la restructuration financière des entreprises publiques éligibles à la privatisation et le règlement de la dette des entreprises publiques.

2.2.2- L'amélioration de l'efficacité économique

En conformité avec les principes théoriques selon lesquels le transfert de la propriété des entreprises publiques au secteur privé, améliore l'efficacité économique (efficacité technique et financière), l'Etat recherche, à travers la privatisation des entreprises publiques, l'amélioration de leur efficacité.

2.2.3- Le Développement de l'actionnariat populaire

Cet objectif vise à faire accepter la politique de privatisation par le peuple, en vue de réduire les tensions sociales, et de rendre les réformes irréversibles. Cette forme de privatisation est adoptée par les pays en voie de développement. En Europe de l'Est certains pays comme en Pologne, la Tchécoslovaquie et la Russie la démarche adoptée est la distribution gratuite des actions à la population.

En Algérie, l'objectif de l'actionnariat populaire est consacré par l'ordonnance 95 – 22 et reconduit par l'ordonnance 01 – 04. Il est à retenir de ces deux textes deux éléments essentiels : il est entendu par l'actionnariat populaire le public et les salariés ; le deuxième élément est que la distribution gratuite des actions n'est autorisée que pour les salariés à concurrence de 10% du capital de l'entreprise concernée sans droit de vote.

L'association des salariés des entreprises éligibles à la privatisation a pour objectif l'encouragement et l'accélération des réformes.

Le décret exécutif 01 -353 du 10 novembre 2001, définissant les modalités de reprise des entreprises publiques par les salariés, prévoit des mesures d'encouragement de cette méthode de privatisation en l'occurrence :

Les salariés intéressés par la reprise de leur entreprise peuvent :

- bénéficier d'un abattement de 15 % du prix de cession ;
- d'un différé de paiement de 20 ans (après paiement de l'apport initial) ;

- d'un différé de paiement de deux ans pour le paiement de l'apport initial ;
- d'un taux d'intérêt de 6% à partir de la sixième année du paiement du reliquat.

Toutefois, les titres de la société reprise par les salariés, sont incessibles pendant une période de cinq ans à partir de la date de leur paiement et aucun salarié ne peut prétendre à l'acquisition de plus de 50 % du capital.

Ces mesures d'encouragement ont pour objectif de favoriser le développement du marché financier et permettre une large participation du grand public.

2.2.4- Appel des investisseurs étrangers

La recherche des investisseurs étrangers, a pour objectif de palier à l'insuffisance des capitaux nationaux et assurer un apport technologique et de savoir faire. Cette volonté d'ouverture sur le monde est concrétisée par l'ordonnance 01 – 04 relative à la privatisation et l'ordonnance 01 – 03 relative au développement de l'investissement. Ces deux textes ne prévoient aucune discrimination entre les investisseurs nationaux et étrangers. Les étrangers bénéficient des mêmes avantages accordés aux nationaux et du droit au transfert des revenus proportionnellement aux apports effectués en devises.

2.3- Le cadre juridique et la mise en œuvre des privatisations en Algérie

La mise en œuvre de toute politique ou stratégie gouvernementale nécessite au préalable l'adoption de textes juridiques et réglementaires. Ces textes permettent la mise en place de structures institutionnelles, et de tracer les lignes de conduites à suivre, pour la réalisation des objectifs assignés à ces structures.

Le dispositif juridique de privatisation des entreprises publiques a été engagé à partir de 1994 par la loi de finance complémentaire dans ces articles 24 et 25. Ces derniers autorisent les entreprises publiques à disposer de ses actifs et leurs donnent la possibilité de leurs cessions ainsi que la possibilité d'ouverture du capital.

Les dispositions de la loi de finance complémentaire de 1994 ont été confortées par l'ordonnance 95-22 relative à la privatisation des entreprises publiques.

Cette ordonnance a mis en place le cadre institutionnel et introduit toutes les formes de privatisation des entreprises publiques.

Le cadre institutionnel se résume dans l'intervenant suivant :

- Le Gouvernement : l'article 5 de l'ordonnance 95-22 résume le rôle du gouvernement dans l'établissement de la liste des entreprises à privatiser et les modalités de mise en œuvre.
- L'Institution : Elle a pour mission d'organiser le déroulement des opérations de privatisation et de soumettre au gouvernement les listes des entreprises privatisables ainsi que les modalités de privatisation. L'ordonnance 95-22 prévoit uniquement la création d'une institution chargée de la privatisation. Cette institution n'est créée qu'en 1996 par le décret exécutif n° 96-106. Les missions de cette institution sont confiées au délégué à la réforme économique.
- Le Conseil National de Privatisation : Il a pour charge la mise en œuvre du programme de privatisation. Il fait procéder à l'évaluation des entreprises à privatiser, propose les modalités de privatisation, étudie et sélectionne les offres, fixe la fourchette des prix de cession et établit un rapport détaillé sur l'offre retenue.
- La commission de contrôle des opérations de privatisation : L'article 40 de l'ordonnance 95-22 stipule que la commission a pour rôle de veiller au respect des règles de transparence, de sincérité et d'équité du déroulement des opérations de privatisation. Elle a aussi

pour mission d'approuver le rapport d'évaluation et des modalités de privatisation.

Cette ordonnance a suscité de nombreuses critiques des opérateurs économiques et des organes de privatisation. Ces critiques sont liées aux confusions entre les prérogatives du conseil et celles de l'institution de privatisation.

Cette ordonnance a fait l'objet d'une révision par l'ordonnance 97-12 qui accorde plus de crédibilité et de souplesse au dispositif de privatisation de 1995.

La promulgation de l'ordonnance 97-12 relative à privatisation des entreprises publiques et des décrets d'application de 1997 fixant les conditions d'octroi d'avantages spécifiques et de paiement à tempérament au profit des acheteurs des entreprises publiques et de 1998 portant désignation de l'institution chargée de la privatisation et fixant la liste des entreprises à privatiser reste insuffisante pour la dynamisation du processus de privatisation des entreprises publiques.

Malgré tous les efforts déployés pour asseoir des assises juridiques permettant la mise en œuvre du processus de privatisation, plusieurs difficultés et contraintes ont été rencontrés sur le plan pratique. Ces contraintes se résument essentiellement dans les conflits entre les différents intervenants dans la privatisation des entreprises publiques.

Le besoin d'allègement du processus de privatisation, notamment en matière de la prise de décision et des modalités de privatisation a conduit à la nécessité de la modification du dispositif juridique. C'est ainsi que fut promulgué l'ordonnance 01-04 du 20 août 2001 relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des entreprises publiques. Ce nouveau texte a apporté des nouveautés en matière de la définition de la privatisation, d'assouplissement des organes institutionnels et des modalités de privatisation.

L'article 13 désigne la privatisation par toute transaction se traduisant par un transfert à des personnes physiques ou morales de droit privé autres que des entreprises publiques, de la propriété :

- de tout ou partie du capital social des entreprises détenues directement ou indirectement par l'Etat et/ou les personnes morales de droit public, par cession d'actions, de parts sociales ou souscription à une augmentation de capital ;
- des actifs constituant une unité d'exploitation autonome des entreprises appartenant à l'Etat.

Cette définition résume la privatisation uniquement dans le transfert de la propriété contrairement à celle de 1995 qui l'élargit au transfert de la gestion, à la concession et aux autres modes de privatisation. Ce texte met un terme à la privatisation graduelle et partielle et considère que toutes les entreprises publiques sont éligibles à la privatisation.

S'agissant des organes de privatisation, l'ordonnance 01-04 les résume. Concernant les organes de privatisation sont :

- Le conseil des ministres chargé de l'adoption de la stratégie et du programme de la privatisation ;
- Le Conseil des participation de l'Etat : ce conseil est placé sous l'autorité du Chef du Gouvernement qui en assure la présidence. Il est chargé de fixer la stratégie globale en matière de participations de l'Etat et de privatisation, de définir et de mettre en oeuvre les politiques et programmes concernant les participations de l'Etat, de définir et d'approuver les politiques et programmes de privatisation des entreprises publiques économiques, examiner approuver les dossiers de privatisation. Son secrétariat est assuré par le ministre chargé des participations ;
- Le Ministère chargé de la privatisation et de la participation : cette institution est chargée de faire estimer la valeur de l'entreprise ou

des actifs à céder, d'étudier et de procéder à la sélection des offres et d'établir un rapport circonstancié sur l'offre retenue, de sauvegarder l'information et d'instituer des procédures à même d'assurer la confidentialité de l'information, de transmettre le dossier de cession à la Commission de contrôle des opérations de privatisation et de soumettre au Conseil des participations de l'Etat le dossier de cession comprenant notamment l'évaluation et la fourchette des prix, les modalités de transfert de propriété retenues, ainsi que la proposition de l'acquéreur.

- La Commission de contrôle des opérations de privatisation : Elle est instituée par le décret exécutif n° 01-354 du 10 novembre 2001. Elle est dotée de l'autonomie administrative et financière et a pour mission d'élaborer un rapport et se prononce sur le respect des règles de transparence, de sincérité et d'équité du déroulement des opérations de privatisation.

- Le Comité de suivi des opérations de privatisation

- Cette ordonnance a aussi apporté des nouveautés en matière de modalités de privatisation et d'assouplissement des conditions de cession en faveur des investisseurs en introduisant la vente à tempérament.

Selon cette ordonnance les opérations de privatisation peuvent s'effectuer soit par le recours aux mécanismes du marché financier (par introduction en bourse ou offre publique de vente à prix fixe), soit par appel d'offres, soit par le recours à la procédure de gré à gré, après autorisation du Conseil des participations de l'Etat sur rapport circonstancié du Ministre chargé des participations, soit par tout autre mode de privatisation visant à promouvoir l'actionnariat populaire.

Elle a aussi introduit la possibilité de fractionnement des actions ou parts sociales des entreprises publiques en titres d'un nominal moins élevé et accessible au grand public en vue d'encourager le

développement du marché financier et de permettre une large participation des salariés et du public au capital social de celles-ci.

2.4- Bilan des privatisations en Algérie de 1994 à 2005

L'analyse du bilan des privatisations en Algérie de la promulgation de la loi de finance de 1994 à l'année 2005 nécessite au préalable de rappeler que la notion de privatisation a deux acceptions. L'une macroéconomique ayant un sens large et l'autre microéconomique liée à la notion de transfert de propriété.

De 1994 à 2005 les seules grandes entreprises privatisées sont résumées dans le tableau ci-après

Entreprises Privatisées	Activité Déployées	Part du capital cédé	Technique de Privatisation	Apport du partenaire
Hôtel EL AURASSI	Tourisme	20%	Introduction en bourse	Revenu de la cession
SAIDAL	Chimie	20%	Introduction en bourse	Revenu de la cession
ERIAS Sétif	Agro alimentaire	20%	Introduction en bourse	Revenu de la cession
SIDER ELHADJAR	Sidérurgie	70%	Ouverture du capital à une société étrangère	Investissement et maintien de l'emploi
ENAD	Détergents	60%	Ouverture du capital à une société étrangère	Investissement et marque commerciale

Tableau N°02 Etat des grandes entreprises privatisées entre 1994 et 2003

Source : NACER EDDINE SADI, 2005

Les trois premières sociétés privatisées par ouverture du capital par l'introduction en bourse de leurs actions n'a pas été un grand succès. Ces actions cotés en bourses rencontrent d'énormes difficultés en

matière de mobilité et de valorisation liées essentiellement à la sous-activité de la bourse.

S'agissant des petites et moyennes entreprises, la politique de privatisation menée par l'Etat entre 1994 à 1998 a permis la dissolution de 959 entreprises et leurs actifs ont été cédés aux travailleurs. Les actifs cédés ont permis la création de 1774 entreprises de salariés. Cette première étape de privatisation par la cession des actifs aux salariés a été un moyen de faire participer les travailleurs et leur représentant (syndicat) dans le processus de privatisation et de leur faire accepter cette idée. Toutefois, ces entreprises ont rencontré d'énormes problèmes liés au transfert réel de propriété au profit des travailleurs. L'inexistence d'actes de propriété a conduit la majorité de ces entreprises à l'échec.

Durant pratiquement toute la période de 1994 à 2002, la majorité des entreprises sélectionnées pour la privatisation n'ont pas abouti, pour des raisons de manque de soumissionnaires, de soumissions infructueuses ou pour des raisons purement bureaucratique et ce malgré la modification de l'ordonnance 95-22 par l'ordonnance 01-04

A partir de 2003 le processus de privatisation a été relancé et a permis de réaliser un total de 167 privatisations tous secteurs confondus. Ces privatisations sont résumées dans le tableau ci-après :

Jusqu'à 2004, d'après les données précédentes les privatisations sont axées sur la cession aux travailleurs tandis qu'en 2005 la privatisation totale au profit des investisseurs locaux représente 50% du total des privatisations. Ceci est expliqué par le changement de la stratégie de privatisation d'une part et d'autre part, par les mesures prises en matière de facilités de paiement accordées aux investisseurs locaux (30% au comptant et 70% après cinq ans).

Tableau N°03 Nombre d'entreprises privatisées entre 2003 et 2005

privatisation Années	Totale		partielle		Cession aux travailleurs		partenariat		Total	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
2003	6	31,6 %	1	5,3%	8	42,1 %	4	21%	19	100 %
2004	9	19,5 %	4	8,7%	23	50%	10	21,8 %	46	100 %
2005	52	51%	17	16,5 %	29	28,5 %	4	4%	102	100 %
Total	67		22		60		18		167	

Source : Données recueillies des déclarations de Monsieur le Ministre des participations en date du 14 janvier 2006

Conclusion et perspectives des privatisations en Algérie

En conclusion, le processus de privatisation des entreprises publiques en Algérie, entamé depuis 1994, était une nécessité pour remédier à des problèmes de performance du système de production du secteur économique d'une part, d'autre part la privatisation avait un nombre d'objectifs. Néanmoins ce processus a été entravé par plusieurs contraintes d'ordre politique (sécuritaire), sociale, économique et culturelle.

A fin 2005, la situation sécuritaire a nettement amélioré ce qui favorise l'implication des investisseurs étrangers et nationaux.

Sur les plans social et culturel, les pensées ont changé en faveur de la privatisation. Le partenaire social est devenu un sociétaire des pouvoirs politique en matière de privatisation des entreprises publiques à condition que celles-ci favorisent le maintien et la création de l'emploi. Les seuls facteurs bloquant la réussite des privatisations sont d'ordre économique et financier.

Les perspectives des privatisations en Algérie dépendent essentiellement de l'amélioration de ces conditions dont la réforme du

secteur bancaire, la modernisation de l'administration publique, le règlement du problème du foncier des entreprises publiques et de l'efficacité du marché financier.

Bibliographie

1. BERLE. A et MEANS G. : The Modern Corporation and Private Property, Mc Millan, 1932 cité par CHARREAUX G, 1997
2. BOUIN O. et C.A. MICHALET, le rééquilibrage entre secteurs public et privé : l'expérience des pays en développement, OCDE, 1991,
3. BOUZIDI, A. les années 90 de l'économie algérienne, ENAG, 1999.
4. CARTELIER L. l'expérience Française de privatisation : bilan et enseignement, R.I.D.E, N° 3, 1992.
5. CHARREAUX G, l'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace, Revue Française de Gestion, sept- oct 1997.
6. GLIZ, A, Valeur de l'entreprise et Méthode de privatisation dans un contexte de transition vers l'économie de marché, Université d'Alger, Institut des Sciences Economiques, 2001.
7. JACQUILLAT B, Désétatiser, Laffont, Paris, 1985.
8. MEGGINSON William, The choice of private versus public capital markets : evidence from privatization, university of Oklahoma, 2001.
9. MEGGINSON, W et R, NASH, Determinants of performance improvements in privatized firms: the role of restructuring and corporate governance, university of Oklahoma, 2001.
10. RAPP, L, Techniques de Privatisation des entreprises publiques, Paris, LITEC, 1986.
11. SHAPIRO C, WILLIG R.D , (1990), "Economic Rationales for the scope of privatisation" dans privatisation et dévolution des pouvoirs, François Morin, Revue Economique, Vol. 47 Numéro 6 Novembre 1996.
12. SADI, Nacer Eddine, la Privatisation des Entreprises Publiques, OPU – UPMF, 2005.
13. THIRON Nicolas, les privatisations d'entreprises publiques dans une économie sociale de marché : aspects juridiques, BRUYLANT, 2002.
14. VICKERS, J et G. YARROW, Privatisation: Economic Analysis, Cambridge MA The MIT Press, 1988.