

ASPECTS JURIDIQUES DES REFORMES ECONOMIQUES EN ALGERIE

Amor ZAHI

Professeur à la Faculté de Droit
Université d'Alger

La régulation juridique d'avant 1988 était un monopole de l'Etat qui intervenait pour tout "*régenter*".

Le régime politico-économique aidant, l'on a assisté à l'envahissement par le droit public des différentes activités nationales commerciales, relations de travail¹, organisation des entreprises publiques², règles applicables à leurs activités, notamment le Code des marchés publics en matière de passation de contrats³.

Ce "*tout*" par l'Etat et pour l'Etat a produit l'effet contraire de celui attendu, car à trop vouloir tout embrasser, l'intervention de l'Etat a finalement étouffé l'initiative privée et même créé, chez le citoyen, l'esprit de rentier.

Certes, l'Etat a eu recours à des palliatifs pour maintenir l'édifice en place, mais les fissures étaient trop béantes pour qu'il résiste à l'épreuve des réalités économiques et sociales.

L'année 1988 a sonné le glas de ce système et marqué le point de départ d'importantes réformes économiques dont l'objectif est de projeter le pays vers une économie de marché afin de redynamiser le développement national, condition indispensable pour pouvoir prétendre jouer un rôle dans le vaste marché de la mondialisation de l'économie.

¹ Statut général du travailleur de 1978, Loi n°78-12 du 5 août 1978.

² Ordonnance n°71-14 du 16 novembre 1997 relative à la gestion socialiste des entreprises.

³ Ordonnance n°67-90 du 17 juin 1967 modifiée.

Ce grand virage vers l'économie de marché a engendré la mise en place d'un corpus juridique nouveau tourné vers la libre entreprise avec toutes les conséquences sur l'environnement juridique (I) et dont la mise en œuvre est assurée par des mécanismes qu'il convient d'examiner rapidement (II).

*
* *

I – LE NOUVEAU CORPUS JURIDIQUE

Les différents textes pris depuis 1988 tranchent notablement avec l'ancien cadre juridique caractérisé par une administration "*administrante*" fortement centralisée, des rapports de subordination avec l'ensemble des structures y compris les entreprises à caractère économique, un monopole généralisé et un système de relations de travail fondé sur la notion de statut très proche du statut de la fonction publique.

Ce système a donné lieu à la création d'une multitude d'institutions d'encadrement, du sommet de la hiérarchie à la base¹.

La remise en cause du système en 1988 eut pour conséquence la transformation du statut des opérateurs économiques (A), la privatisation des activités (B), et la contractualisation des relations de travail (C).

A - La transformation du statut des opérateurs économiques

Le mouvement réformateur a concerné aussi bien les entreprises publiques que les entreprises privées.

1) Les entreprises publiques

Celles qui, jadis, étaient connues sous le nom d'entreprises socialistes¹ allaient, dès 1988, connaître un

¹ Ordonnance n°75-76 du 30 novembre 1975 fixant les relations entre les entreprises socialistes et l'autorité de tutelle et les autres administrations.

nouveau statut caractérisé par une certaine autonomie de gestion, les libérant ainsi d'une tutelle trop pesante de l'administration² et les plaçant sous surveillance des fonds de participation, organismes représentant les participations de l'Etat au capital social de ces entreprises³, remplacés plus tard par les holdings publics, sociétés par actions d'un type particulier⁴.

Dans le même temps, des règles particulières applicables à ces entreprises publiques ont été introduites dans le code de commerce : tel est l'objet de la loi n° 88-04 du 12 janvier 1988⁵ abrogée en 1995⁶.

Ainsi, et de manière graduelle, le régime juridique de l'entreprise publique a été assimilé à celui des entreprises privées puisqu'elle peut prendre l'une des formes de sociétés prévues par le code de commerce avec cette différence que le capital reste public.

Ces dispositions nouvelles n'ont, toutefois, concerné que les entreprises publiques éligibles à l'autonomie, c'est-à-dire viables financièrement ; pour les autres entreprises, d'autres mesures ont été prises, consistant soit en une restructuration, soit en une liquidation pure et simple.

Cette démarche du législateur a culminé avec l'adoption en 1995 de la loi sur la privatisation des entreprises

¹ Ordonnance n°71-74 du 16 novembre 1971 relative à la gestion socialiste des entreprises précitée et ordonnance n°75-23 du 29 avril 1975 fixant le statut type de l'entreprise socialiste.

² Loi 88-01 du 12 janvier 1988 portant orientation sur les E.P.E.

³ Agents fiduciaires dont le statut est fixé par la loi n°88-02 du 12 janvier 1988 par lesquelles l'Etat s'est désengagé de la gestion directe des capitaux mis à la disposition des entreprises publiques.

⁴ Ordonnance 95-25 du 25 septembre 1995 relative aux holdings publics.

⁵ Loi n°88-04 du 12 janvier 1988 modifiant et complétant l'ordonnance n°75-79 du 26 septembre 1979 portant code de commerce.

⁶ Par ordonnance n°95-25 du 25 septembre 1995 sur les holdings publics déjà cités.

publiques selon différentes modalités¹ considérant ainsi que cette voie est la clé de la transition vers l'économie de marché, à l'image d'autres expériences connues à travers le monde.

Cette privatisation est déjà entrée dans les faits par la mise en vente d'un premier lot de 89 entreprises, notamment dans le domaine hôtelier².

Ainsi, l'année 1988 marque bien la fin d'un statut hybride de l'entreprise publique et, par conséquent, le désengagement de l'Etat dont on perçoit progressivement le rôle de régulateur des activités en vue de faire respecter les règles du jeu de l'économie de marché.

L'assainissement juridique du secteur public appelle une action complémentaire concernant les entreprises privées.

2) Les entreprises privées

Dans le cadre de la nouvelle politique de libéralisation de l'économie et de l'orientation du capital privé vers l'investissement selon le nouveau texte mis en place en 1993³, le législateur a entrepris, cette même année, une double action :

- . la première porte sur les sociétés commerciales ; elle a concerné l'amélioration de certaines formes de sociétés existantes, en l'occurrence la SARL, la société par actions et les groupements de sociétés, ainsi que la création de deux nouvelles formes de sociétés : la société en commandite simple et la société en commandite par actions⁴ ;

- . la seconde a consisté en la création de nouveaux instruments de commerce aux côtés de la lettre de change et du billet à ordre : le warrant, le titre de transport, le factoring et en

¹ Ordonnance n°95-22 du 25 août 1995 relative à la privatisation des entreprises publiques modifiée et complétée par l'ordonnance n°97-12 du 19 mars 1997.

² Le décret exécutif n°98-195 du 7 juin 1998 a arrêté une liste de 89 entreprises prises dans divers domaines d'activité.

³ Décret législatif n°93-12 du 5 octobre 1993 relatif à la promotion de l'investissement.

⁴ Décret législatif n°93-08 du 25 avril 1993 modifiant le code de commerce de 1975. Amor Zahi, "La contribution du décret législatif n°93-08 du 25 avril 1993 à la libéralisation de l'économie", *Rev. Alg.*, 1995, n°1, page 31.

la fixation du régime des valeurs mobilières en prévision de la mise en place d'un marché financier.

Ainsi, en sus des actions en numéraires déjà connues, le législateur a produit :

- les actions de capital et les actions de jouissance,
- les certificats d'investissement et les certificats de droit de vote,
- les titres participatifs,
- les obligations.

et d'autres valeurs mobilières comprenant les obligations convertibles en actions et les obligations avec bon de souscription d'actions.

Cet ensemble de textes concernant les opérateurs et destiné à leur adaptation aux exigences de la libre entreprise a été suivi de la privatisation des activités elles-mêmes.

B - La privatisation des activités

En sus des secteurs traditionnels, la privatisation a concerné des activités considérées, jusqu'à une période récente, comme "*stratégiques*", donc monopoles de l'Etat, à l'exception du secteur agricole bien qu'exploité selon le système de concession¹.

Pour cela, l'événement est d'importance ; il s'agit des activités suivantes :

Les activités bancaires

Elles sont soumises désormais à la loi de 1990 relative à la monnaie et au crédit² qui permet, sous certaines conditions, notamment l'agrément de la Banque d'Algérie, la création de banques privées de droit algérien ou l'installation de succursales de banques étrangères en Algérie³.

¹ L'objectif du recours à cette formule est la mise en valeur de grandes étendues, notamment dans les zones montagneuses, les régions steppiques et au Sahara. A noter, l'existence d'un secteur agricole privé qui s'est renforcé suite à la restitution à leurs propriétaires des terres nationalisées, en 1971, dans le cadre de la révolution agraire.

² Loi n°90-10 du 14 avril 1990.

³ Cette loi connaît une application certes timide mais sûre puisque des banques privées ont reçu l'agrément de la banque d'Algérie pour leur

L'activité juridictionnelle

Le monopole de l'Etat de rendre la justice a cédé sous les nécessités du commerce international au bénéfice de l'arbitrage commercial international régi par le décret législatif n° 93-09 du 25 avril 1993 modifiant et complétant le Code de procédure civile¹.

Il s'agit, toutefois, d'un droit interne : sera-t-il, de ce fait, utilisé ou lui préférera-t-on une convention internationale ? Seule l'expérience le dira.

Tout au plus, peut-on relever que, dans les conventions bi-latérales signées par l'Algérie avec certains pays, le texte de 1993 est délaissé au profit d'un droit conventionnel fixant les grandes lignes de l'arbitrage en cas de survenance de litige².

Les activités d'assurances

Comme la loi de 1990 relative à la monnaie et au crédit, l'ordonnance n° 95-07 du 25 janvier 1995 relative aux assurances ouvre le secteur aux particuliers, personnes physiques ou morales, sous certaines conditions.

En 1998, la même brèche au monopole de l'Etat est apparue en matière de transports maritimes et aériens³.

Mais, l'abandon des monopoles implique une conception plus "conventionnelle" ou "contractualisée" des rapports avec les tiers baignant dans un milieu commercial. Cette nouvelle conception apparaît à travers les différents textes cités çà et là : elle est également perceptible en matière de relations de travail conçues comme un des aspects des réformes économiques.

création ou l'ouverture de succursales : cas de la Citibank, de la Société Générale.

¹ Mohand ISSAD, "Le décret-législatif du 23 avril 1993 relatif à l'arbitrage international", *Revue de l'Arbitrage (Rev. Arb.)* 1993, n°3, extrait p.377. Mohamed BEDJAOUI, "Un tournant remarquable dans la législation algérienne relative à l'arbitrage commercial international", *Revue Mutations*, n°3.

² Exemples : Conventions passées avec la France en 1993, la Roumanie et l'Espagne en 1994.

³ Régis respectivement par la loi n°98-05 du 25 juin 1998, modifiant et complétant le Code maritime de 1976 et la loi n°98-06 du 27 août 1998 portant code de l'aviation civile qui succède à la loi n°64-168 du 8 juin 1964 relative aux services aériens.

C - La contractualisation des relations de travail

L'innovation essentielle en matière de relations de travail est l'abandon du régime statutaire et réglementaire¹ au profit de la contractualisation conforme à la nouvelle approche de la gestion de l'entreprise.

La loi de 1990 sur les relations de travail² est en effet novatrice sur les trois points essentiels :

- . l'uniformisation du régime juridique des relations de travail en raison de son application générale sans distinction entre secteurs public et privé ;

- . la contractualisation des relations de travail. A noter que pour les cadres dirigeants est apparu le contrat de performance en vertu duquel le maintien en exercice est fonction des résultats obtenus ;

- . le développement d'un droit conventionnel avec la multiplication des conventions collectives.

La législation du travail complète dans une certaine mesure le corpus juridique dont la mise en place a commencé en 1988 parce que rendue nécessaire par les réformes économiques engagées depuis cette date.

Mais pour reprendre l'expression d'un auteur "*les meilleures stratégies et les meilleures lois ne seraient rien sans les mécanismes qui en assurent la mise en œuvre*"³.

Cette réflexion suggère ainsi l'examen du mode opératoire prévu pour manager tout le dispositif juridique mis en place.

¹ Ordonnance n°78-12 du 5 août 1978 portant règlement général du travailleur, précitée.

² Loi n°90-11 d'avril 1990.

³ P. Guislain, *Les privatisations : un déficit stratégique et institutionnel*, Ed. Boeck Université, Bruxelles, 1995.

II – LES MECANISMES DE MISE EN ŒUVRE DES INSTRUMENTS JURIDIQUES

Il s'agit des structures ou institutions prévues par les différents textes portant réformes économiques. Les unes assurent une fonction simplement exécutive. Les autres en revanche, jouissent d'une autonomie faisant d'elles une source de régulation juridique complexe.

A - Les structures exécutives

Elles sont dites exécutives parce que leur mission se limite à faciliter la mise en œuvre des textes. L'Agence de Promotion et de Suivi des Investissements (A.P.S.I.) et le Conseil de la Privatisation¹, constituent les deux exemples prévus à ce jour pour assurer une telle fonction. Leur autonomie financière prévue par les textes de création ne leur confère aucun pouvoir de décision propre. Mais, de par leur mission, elles sont amenées à émettre des avis et surtout à être une source d'information pour le gouvernement en ce qui concerne l'état d'application de la législation qu'elles sont chargées de mettre en œuvre.

Tel n'est pas le cas des structures autonomes que l'on pourrait rapprocher des autorités administratives indépendantes connues en France tant leurs compétences sont similaires².

B - Les institutions autonomes

Au nombre de ces institutions il y a le Conseil de la Monnaie et du Crédit³, le Conseil de la Concurrence⁴ et la

¹ Prévus respectivement par : le décret exécutif juridique n°94-319 du 17 octobre 1994 modifié et la loi n°95-22 du 25 août 1995 modifiée, relative à la privatisation des entreprises publiques déjà citée.

² Nicole Decoopman, "A propos des A.A.I. et de la déréglementation", communication au colloque du C.R.E.D.E.C.O. des 30 et 31 octobre 1996, Université de Nice-Sophia Antipolis.

³ Articles 32 à 50 de la loi n°90-10 du 14 avril 1990 sur la monnaie et le crédit.

⁴ Articles 16 à 52 de l'ordonnance n°95-06 du 25 janvier 1995 relative à la concurrence.

Commission de Surveillance des Opérations de Bourse, organe régulateur du marché financier¹.

La mission de ces institutions est double : d'une part, régulation, d'autre part, contrôle sur les opérateurs et sanction.

1) La mission de régulation

Le système centralisé qui a prévalu jusqu'en 1988 était marqué par une concentration de pouvoirs, ce qui a généré un corpus juridique très dense et pas toujours efficace d'ailleurs.

Depuis cette date, le rôle de l'Etat est perçu sous l'angle du désengagement et de la régulation des activités, ce qui implique un allègement de la mainmise de l'Administration et une limitation du corpus réglementaire quantitativement et qualitativement².

La mise en place de zones "*tampons*" que sont les différents conseils devenait alors nécessaire.

L'analyse de leur nature juridique, de leur composition et de leur compétence montre que ces institutions reposent sur un paradoxe dans la mesure où elles sont administratives et indépendantes alors qu'elles sont dépourvues de personnalité morale, ce qui ne les empêche pas d'ester en justice, du moins en ce qui concerne la Commission de Surveillance des Opérations de Bourse³ et le Conseil de la Concurrence⁴.

Quant à leur composition, on y trouve des membres pris parmi les magistrats, les professionnels et la société civile, tous nommés cependant par le gouvernement, ce qui montre

¹ Articles 20 à 57 du décret législatif n°93-10 du 23 mai 1993 relatif à la Bourse des valeurs mobilières.

² Le Conseil d'Etat français a noté à propos de l'inflation des textes que : "*quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite*", ... "*et on constate une dégradation de la norme*", (cité par Thierry Come et Gilles Rouet in *Les stratégies juridiques des entreprises*, Ed. Librairie Vuibert, 1997, p.27).

³ Article 40 du décret législatif n°93-10 du 23 mai 1993 relatif à la Bourse des valeurs mobilières.

⁴ Articles 24 et suivants de la loi n°95-06 du 25 janvier 1995 relative à la concurrence.

que l'Etat ne se départit pas de sa mission de contrôle aussi bien sur les hommes que sur les actes.

La diversité de la composante humaine de ces institutions est projetée au niveau de leurs actes dans la mesure où certaines d'entre elles sont, non seulement productrices de normes juridiques, mais également "*autorité*" de contrôle ayant, en tant que telle, compétence pour prononcer des sanctions pénales.

Ce double aspect de la mission de ces institutions apparaît nettement dans les textes de création eux-mêmes¹.

Cette polyvalence a été perçue par certains auteurs comme la confusion des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, ce qui met en évidence le "*statut*" particulier de ces institutions et explique leur contrôle sur les opérateurs.

2) Le contrôle sur les opérateurs et les sanctions

Pour comprendre cette emprise sur les opérateurs, il faut revenir à la généralité de la règle de droit ; celle-ci est, selon certains auteurs, contestée dans de nombreux domaines parce que mal adaptée. Il est donc nécessaire de concevoir des règles individuelles dans le cadre de la règle générale. C'est là le rôle des institutions autonomes qui deviennent ainsi source de normes juridiques. De par ce rôle et du fait du contrôle qu'elles exercent de manière permanente sur les opérateurs relativement au respect de ces normes, elles assoient leur autorité.

Ce contrôle est lié à la permanence des institutions elles-mêmes, à leur compétence sectorielle et enfin à leur niveau d'intervention dans la mesure où elles encadrent les activités "*en amont*" par le biais de l'agrément, du visa, d'une autorisation, d'une approbation et, "*en aval*" par le contrôle

¹ Pour le Conseil de la monnaie et du crédit, la loi n°90-10 du 14 avril 1990 distingue, en effet, les attributions en tant qu'autorité monétaire édictant des normes et en assurant l'exécution (articles 44 à 49) et les recours (article 50). Pour la commission de surveillance des opérations de bourse (C.O.S.O.B.) cf. articles 30 à 34 et 35 à 57 du décret législatif précité. Pour le conseil de la concurrence cf. articles 18 à 28 de l'ordonnance n°95-06 du 25 janvier 1995, précitée.

permanent de l'activité¹ ou des informations fournies² qui peut déboucher sur une injonction ou une sanction.

Ainsi, à l'emprise directe de l'Etat sur les entreprises a succédé celle d'institutions administratives qui, de par leur compétence et leur permanence, se trouvent être productrices de règles de droit, mais qu'elles appliquent sous contrôle du juge comme en témoignent les diverses dispositions relatives à la procédure, notamment le principe du contradictoire, et aux recours contre leurs décisions³.

*
* * *

Au terme de ce parcours, forcément succinct pour permettre aux collègues de présenter en détail chaque point soulevés, il apparaît qu'il existe à ce jour un corpus juridique et des mécanismes de mise en œuvre relativement aptes à prendre en charge les réformes économiques et d'assurer la passerelle vers l'économie de marché.

Des incidents de parcours sont certes possibles. Il faudra alors ajuster les textes et les mécanismes pour mieux les adapter. Mais, dans toute cette entreprise, l'homme reste l'élément déterminant. C'est dire que le moment est venu d'appliquer le vieux slogan "*l'homme qu'il faut à la place qu'il faut*".

¹ Cas du Conseil de la concurrence : article 24 de la loi n°95-06 du 25 janvier 1995 "le conseil prend les décisions visant à mettre fin aux pratiques anti-concurrentielles constatées"

² Commission de surveillance des opérations de bourse (C.O.S.O.B.) : article 40 du décret législatif n°93-10 du 23 mai 1993, déjà cité.

³ Selon des statistiques officieuses, le conseil de la concurrence a rendu à ce jour neuf décisions : les unes d'ordre pédagogique, les autres prononçant des sanctions pour pratiques anti-concurrentielles.