

Le cadre juridique de la privatisation des entreprises publiques en Algérie

Mr. Abdelkader HAML¹

Dr. Mohammed HAML²

Sommaire :

Vu le climat socio-économique et même politique qui régnait à la fin des années quatre vingt et au début des années quatre vingt dix du siècle écoulé ; les autorités algériennes étaient obligés d'aller chercher d'autres solutions pour faire sortir son économie du déficit qu'a connu durant ces années là. Et parmi ces solutions, figurait le plan de la privatisation des entreprises publiques.

Effectivement, en aout 1995 une loi a été adoptée dans ce sens ; modifiée et complétée deux fois plus tard. Et il faut dire qu'elle comprenait vraiment beaucoup d'avantages notamment pour les salariés. Nonobstant, les résultats obtenus n'étaient pas à la hauteur, ce qui a mené les autorités à adopter une nouvelle loi au début du nouveau millénaire. Mais là aussi on a pu remarquer la modestie et l'insuffisance des résultats atteints.

Et après deux décennies de son lancement, il devient plus en plus clair que le choix de la privatisation en Algérie a échoué, et il faut bien réfléchir à d'autres moyens pour sauver les entreprises publiques algériennes, puisque le climat socio-économique a complètement changé.

Introduction

Il faut dire que la gestion des entreprises publiques économiques en Algérie est passée par plusieurs étapes. La première a commencé juste après l'indépendance avec l'adoption du décret n° 63-95 du 22 mars 1963, où les autorités algériennes ont choisi l'autogestion comme méthode de gestion des entreprises publiques industrielles; minières et artisanales ainsi que les exploitations agricoles vacantes. C'est-à-dire elles ont cédé la gestion à des organes composés des employés de ces entreprises eux mêmes, tels que

¹ . Maitre-assistant « classe A », Département des sciences économiques, de gestion et des sciences commerciales, Centre universitaire de Rélizane (Algérie).

² . Maitre de conférences, Faculté de droit et des sciences politiques (Annexe de Maghnia), Université de TLEMCEM, (Algérie).

l'assemblée générale des travailleurs, le conseil des travailleurs, le comité de gestion et le directeur¹. Et on peut dire qu'un tel choix était imposé surtout par le départ massif des cadres français après l'indépendance².

Et comme la méthode de l'autogestion a connu un grand échec, il a fallu que les autorités pensent à une autre méthode qui puisse garantir plus d'efficacité aux entreprises publiques, et c'était bien le cas avec l'adoption de la charte de la gestion socialiste des entreprises le 16 novembre 1971, et la promulgation de l'ordonnance n° 71-74 -dans le même jour- relative à la gestion socialiste des entreprises³. Cette dernière avait stipulé la création d'une assemblée des travailleurs dont les membres étaient élus par leurs homologues et dont la prérogative principale était le contrôle de la gestion de l'entreprise⁴, et l'émission de ses avis et recommandations sur tout ce qui a trait avec ladite gestion⁵.

Ainsi l'ordonnance n° 71-74 a stipulé la création d'un conseil de direction présidé par un directeur qui agissait sous l'autorité de la tutelle. Mais là aussi on a marqué l'échec de cette méthode de gestion à cause de nombreux facteurs, notamment la concentration des entreprises qui avait causé un grand problème de gestion, et il suffit ici de signaler qu'environ 1165 unités économiques ont été concentrées en 19 grandes entreprises seulement, chacune d'elles exerçant plusieurs activités différentes. Ajoutons aussi que cette époque a été marquée par la croissance des charges sociales de l'entreprise: des voyages organisés en faveur des salariés totalement pris en charge, des colonies de vacances pour leurs enfants, des cadeaux dans les jours fériés...

Suite_à l'échec de la gestion socialiste des entreprises, les autorités publiques algériennes ont procédé une autre fois à élaborer un autre plan de gestion des entreprises publiques, ce qui a été concrétisé dans le décret n° 80-242 du 04 octobre 1980 relatif à la mise en œuvre de la restructuration

¹ . Ahmed MAHIOU, Cours en institutions administratives (en arabe), traduit à l'arabe par Mohammed Arab Sassila, Office des publications universitaires, 4^{ème} édition, Alger, 2006, p 472, 473. Pour plus de détail Voir l'art 1^{er} du décret n° 63-95 du 22 mars 1963 portant organisation et gestion des entreprises industrielles, minières et artisanales, ainsi que des exploitations agricoles vacantes, journal officiel de la république algérienne n° 17.

² . Mohammed Esseghir BAALI, L'organisation du secteur public en Algérie – l'autonomie des entreprises- (en arabe), OPU, 2^{ème} édition, Alger, 1992, p 11.

³ . Voir le journal officiel n° 101 du 13 décembre 1971.

⁴ . L'art 28 de l'ordonnance n° 71-74 relative à la gestion socialiste des entreprises.

⁵ . Ahmed MAHIOU, op, cité, p 461.

des entreprises. Ce dernier a créé un comité national et autres ministériels dont la tâche principale était l'élaboration d'un programme de travail en matière de l'organisation et de restructuration du secteur concerné, et la coordination de ces programmes avec celui arrêté par le gouvernement¹.

Quelques semaines après, un plan quinquennal pour les années 1980-1984 a été élaboré puis formulé dans l'ordonnance n° 80-11 du 13 décembre 1980; dont les objectifs principaux étaient d'approprier l'action et les attributions de l'entreprise avec son volume ainsi qu'avec le plan désigné, mais aussi parmi les objectifs était l'épuration du portefeuille de l'entreprise en effaçant ses dettes. Mais il paraît que ces dettes étaient plus élevées que les moyens mobilisés par l'État et qui n'étaient pas suffisants, sans oublier la crise financière qui frappait le pays à cette époque suite à la chute des prix de pétrole.

Cela a poussé les autorités publiques algériennes à concevoir à une autre méthode de gestion des entreprises publiques, une méthode qui puisse garantir beaucoup plus d'autonomie pour le gérant, à condition qu'il assume en revanche toutes ses responsabilités.

Effectivement une loi a été promulguée dans ce sens, il s'agit de la loi n° 88-01 du 12 janvier 1988 portant loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques². Cette loi a constitué un pas qualitatif dans le processus des réformes économiques, puisqu'elle a fait soumettre les entreprises publiques économiques aux dispositions législatives en matière d'obligations civiles et commerciales, c'est-à-dire les faire soumettre aux codes civil et commercial. Dès lors lesdites entreprises jouissaient d'une très grande marge d'autonomie³.

Nonobstant, les entreprises publiques économiques continuaient toujours à constituer un lourd fardeau pour l'État. Et vu la crise économique qu'a connu le pays début des années quatre vingt dix, les autorités publiques ont du aller chercher de l'aide auprès du fond monétaire international, et cela n'était pas gratuit, car ledit fond a exigé aux autorités algériennes

¹ . L'art 7 du décret n° 80-242 du 04 octobre 1980 relatif à la mis en œuvre de la restructuration des entreprises, journal officielle de la république algérienne n° 41 du 07 octobre 1980.

² . Journal officiel de république algérienne n° 01 du 13 janvier 1988.

³ . Mahfoud LAACHAB, Études en droit économique (en arabe), L'imprimerie officielle, Alger, p 43.

d'entamer des réformes économiques plus sérieuses et drastiques, parmi lesquelles figurait le choix de la privatisation des entreprises publiques¹.

Effectivement, les autorités algériennes ont bien adopté ce choix, mais elles ont essayé d'éviter une confrontation avec les syndicats du travail en attribuant des avantages à la faveur des salariés.

Quelles sont donc les dispositions adoptées en matière de privatisation des entreprises publiques en Algérie? Quel est leur effet sur l'économie algérienne? Peut-on dire que le programme de la privatisation des entreprises en Algérie a réalisé les objectifs espérés? Reste-t-il toujours un choix stratégique pour l'État?

Apporter des éléments de réponse à ces questions, telle est la tâche dont s'est assignée cette étude:

1. L'adoption du choix de la privatisation des entreprises publiques:

Suite aux recommandations du Fonds monétaire international; et vu le climat économique qui régnait en Algérie début des années quatre vingt dix; les autorités publiques algériennes étaient obligées d'élaborer un plan qui visait surtout à réduire les dépenses publiques, notamment dans le secteur économique.

Effectivement; une nouvelle loi a été adoptée dans ce sens en août 1995, il s'agit de l'ordonnance n° 95-22 relative à la privatisation des entreprises publiques. Cette dernière et par les termes de son premier article a défini la privatisation comme étant des opérations commerciales dont l'État et les personnes morales de droit public détiennent directement ou indirectement une partie ou la totalité du capital social; soit par le transfert au profit des personnes physiques ou morales du droit privé de la propriété de tout ou d'une partie des actifs corporels ou incorporels; ou de tout ou d'une partie du capital social d'une entreprise publique; soit par le transfert à des personnes physiques ou morales de droit privé de la gestion d'entreprises publiques, et cela au moyen de formules contractuelles qui doivent fixer les modalités et les conditions du transfert de la gestion et de son exercice².

On peut constater que le législateur algérien et à travers la définition citée ci-dessus a élargie le sens de la privatisation de façon qu'il y a inclus même la gestion des entreprises, peut être pour garantir plus de succès pour

¹ . Mohamed Riadh L'ABRASH, Nabil MARZOUK, La privatisation –Horizons et dimensions- (en arabe), Edition DAR EL FIKR, 1^{ère} édition, Damas, 1999, p 85.

² . L'art 1^{er} de l'ordonnance n° 95-22 du 26 août 1995 relative à la privatisation des entreprises publiques. Journal officiel de la république algérienne n° 48 du 3 septembre 1995.

ce programme qui s'est révélé à cette période comme un choix stratégique capable de faire sortir le pays des difficultés que connaissait son économie.

D'autant plus, et pour assurer le plus grand succès possible, les autorités algériennes et à travers l'ordonnance n° 95-22 citée ci-dessus sont allées même à offrir plusieurs avantages aux acquéreurs présumés, bien que la plupart de ces avantages étaient en faveur des salariés, d'un côté pour les aider à récupérer leurs entreprises et de l'autre côté pour éviter toute sorte d'opposition du côté des syndicats de travail.

A. Les avantages énoncés par l'ordonnance n°95-22 en faveur des salariés :

En jetant un coup d'œil sur les dispositions de l'ordonnance n° 95-22; nous pouvons bien constater qu'elles incluaient beaucoup d'avantages en faveur des salariés. Nous pouvons même penser que le programme de privatisation énoncé n'intéresse que les salariés. Car l'article 36 de ladite ordonnance réserve à titre gracieux 10 % au maximum du capital de l'entreprise publique éligible à la privatisation au collectif des salariés, mais sans que ces derniers n'aient le droit de vote au sein du conseil d'administration.

Ainsi, l'article 46 du même texte octroyait aux salariés le droit de préemption ; et un abattement de 15 % en maximum sur le prix de cession pour la reprise totale ou partielle des actifs de l'entreprise publique qui fait l'objet de privatisation, à condition que ce droit soit exercé dans la période de trois mois à compter de la date de notification de l'offre de la cession aux salariés.

B. Les autres avantages stipulés par l'ordonnance 97-12:

Bien que l'ordonnance n° 95-22 comprenait plusieurs dispositions motivantes, le processus de privatisation n'a pas connu un grand succès lors de son lancement, peut être parce que les dispositions citées ci-dessus étaient beaucoup plus en faveur des salariés que les autres acquéreurs présumés. Et peut être aussi à cause de l'opposition farouche des syndicats de travail qui voyaient dans la privatisation un vaste programme de licenciement d'employés.

Cela a poussé les autorités compétentes à penser à d'autres mesures encourageantes, ce qui a été consacré plus tard dans l'ordonnance n° 97-12 du 19 mars 1997. Cette dernière et selon les termes de son quatrième article, a ouvert la porte à d'autres avantages spécifiques qui peuvent être négociés cas par cas, à condition que les bénéficiaires s'engagent à réhabiliter ou moderniser l'entreprise; et/ou à la maintenir en activité et maintenir tout ou partie des emplois salariés.

Effectivement, un décret exécutif a été édicté dans ce sens quelques mois plus tard, visant à détailler et éclairer et mis en application les avantages spécifiques précités. Il s'agit du décret exécutif n° 97-329 du 10 septembre 1997.

Ce dernier a énoncé d'autres avantages importantes au profit de tout acquéreur d'une entreprise publique s'engageant à réhabiliter ou moderniser l'entreprise dans un délai de deux ans au plus suivant la cession; s'engageant à maintenir tout ou une partie de l'emploi salariés pendant une période d'au moins cinq années, et aussi à maintenir l'entreprise en activité pendant une période d'au moins cinq années¹.

Quant aux avantages offerts il s'agit d'un abattement sur le prix de cession retenu dans la limite d'un maximum de 25 %, plus un abattement supplémentaire pouvant aller jusqu'à 15 % en cas du paiement au comptant. Cela s'ajoute à un paiement échelonné sur une période qui n'excède pas les quinze ans, à condition que l'acquéreur paie au comptant le montant de 20 % au moins du prix de cession, quand au reste il sera payé d'une manière échelonné avec application d'un taux d'intérêt de 6 % l'an, prenant en considération le bénéfice de l'acquéreur d'un différé de remboursement de deux années sans intérêt².

En outre, si le nouveau acquéreur quelque soit sa qualité ne s'engage pas à réhabiliter ou moderniser l'entreprise ou à la maintenir en activité pendant une période de cinq ans au moins, ou bien ne s'engage pas à maintenir tout ou une partie de l'emploi salarié, cela ne lui empêchait pas de bénéficier d'un paiement à tempérament. Ce dernier est accordé aux salariés qui souhaitent posséder leurs entreprises à leur demande; aussi bien qu'aux autres acquéreurs, mais pour ces derniers cela sera sur proposition du conseil national de la privatisation.

Pour un paiement à tempérament, l'acquéreur devrait payer au moins la somme de 30 % du prix de cession à la conclusion du contrat de cession, ou bien moins s'il s'agit de salariés de l'entreprise. Le reste du prix sera payé en semestrialités avec application d'un taux d'intérêt de 6 % l'an, avec un différé de remboursement d'une année, et qui pourrait remonter jusqu'à cinq ans en cas de cession aux salariés³.

¹ . L'art 4 du décret exécutif 97-329 du 10 septembre 1997 fixant les conditions d'octroi d'avantages spécifiques et de paiement à tempérament au profit des acquéreurs des entreprises publiques privatisées, journal officiel de la république algérienne n° 60 du 10 septembre 1997.

² . L'art 2 et 3 du décret exécutif 97-329 cité ci-dessus.

³ . L'art 5-8 du décret exécutif n° 97-329 précité.

Malgré tous les avantages cités ci-dessus, et jusqu'au début du nouvelle millénaire ; les résultats du programme de privatisation n'étaient pas ceux espérés par les autorités algériennes (à la hauteur). Et à notre avis cela est du à de nombreux facteurs, notamment les déficits financiers dont souffraient la plupart des entreprises mises en vente, ainsi que les dispositions qui obligeaient le nouveau acquéreur à maintenir l'entreprise en activité et surtout à maintenir l'emplois salariés, tout en sachant que presque toutes les entreprises algériennes à cet époque recrutait beaucoup plus que leurs besoins ; conformément à la politique d'emploi adoptée par l'État durant l'ère communiste.

2. Les nouvelles mesures énoncées par l'ordonnance de 2001 en vis de relancer le processus de privatisation des entreprises:

Vu les résultats modestes et démotivants issus du programme de privatisation des entreprises publiques depuis son lancement mi-1995; les autorités algériennes ont pensé à revoir les dispositions déjà prises, et c'était le cas mais cette fois ci à travers un texte globale qui vise à régler tout ce qui a rapport avec l'organisation; la gestion ou bien la privatisation des entreprises publiques économiques, il s'agit de l'ordonnance n° 01-04 du 22 aout 2001¹.

Cette dernière définit la privatisation comme étant une transaction qui se traduit par un transfert à des personnes physiques ou morales de droit privé autres que des entreprises publiques ; de la propriété de tout ou d'une partie du capital social des entreprises détenu directement ou indirectement par l'État et/ou les personnes morales de droit public, par cession d'action ; de parts sociales ou souscription à une augmentation de capital.

Autrement dit, elle se traduit aussi par le transfert aux mêmes personnes morales ou physiques de droit privé des actifs constituant une unité d'exploitation autonome des entreprises appartenant à l'État².

Donc il est bien clair qu'à travers cette définition, le législateur algérien a confiné cette fois la privatisation des entreprises publiques en tout opération ayant pour objet de transférer la propriété publique aux personnes privées,

¹ . L'ordonnance n° 01-04 du 22 aout 2001 relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des entreprises publiques économiques, journal officiel de la république algérienne n° 47 du 22 aout 2001.

² . L'art 13 de l'ordonnance n° 01-04 du 20 août 2001 relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des entreprises publiques économiques.

en excluant la privatisation de gestion de l'entreprise adoptée auparavant par l'ordonnance de 1995¹.

A. Les avantages énoncés par l'ordonnance 01-04 en faveur des salariés :

A l'instar de l'ordonnance n° 95-22 abrogée, la nouvelle ordonnance n° 01-04 a proclamé beaucoup de mesures en vue de donner un nouveau souffle au programme de privatisation, parmi lesquelles figurent des mesures qui visent à permettre aux salariés de récupérer leurs entreprises, puisque l'article 28 du nouveau texte leur permet de bénéficier à titre gracieux de 10 % au maximum du capital de l'entreprise éligible à la privatisation totale².

En outre et selon les termes de la nouvelle ordonnance toujours, les salariés bénéficient aussi du droit de préemption, à condition qu'il soit exercé dans un délai d'un mois à compter de la date de notification de l'offre de cession aux salariés. Et dans ce cas ils bénéficient aussi d'un abattement de 15 % au maximum sur le prix de cession³, mais aussi d'un paiement échelonné sur un délai de vingt ans, après qu'ils paient un apport initial dont le montant est déterminé par le contrat de cession.

Ainsi et dans le cadre du paiement échelonné; les salariés bénéficient aussi d'un différé de deux années pour le premier versement, qui s'ajoute à un ajournement du taux d'intérêt qui est fixé en 6 % l'an; n'est applicable qu'à partir de la sixième année du reliquat⁴.

B. Les avantages octroyés aux autres:

A l'instar de l'ordonnance de 1995, l'ordonnance n°01-04 a annoté aussi ce que peut encourager les personnes privées autres que les salariés à acquérir tout ou une part de l'entreprise éligible à la privatisation. Mais contrairement au texte du 1995 modifié et complété qui a déterminé lesdits avantages d'une manière limitative, le législateur a préféré dans l'ordonnance n° 01-04 de laisser la porte ouverte pour négocier cas par cas les avantages spécifiques, dont peut bénéficier l'acquéreur présumé de l'entreprise mise en vente, selon son engagement à réhabiliter ou moderniser ladite entreprise et la maintenir en activité, ou bien maintenir tout ou une partie des emplois salariés.

¹ . ADJA Djilali, Droit des entreprises publiques économiques (en arabe), Edition Al Khaldounia, Alger, 2006, p 544.

² . L'art 28 de l'ordonnance n° 01-04 précité.

³ . L'art 29 de la même ordonnance n° 01-04.

⁴ . L'art 11 et 12 du décret exécutif n° 01-353 du 10 novembre 2001 définissant les conditions et modalités de reprise d'une entreprise publique économique par sec salariés. Journal officiel de la république algérienne n° 67 du 11 novembre 2001.

Comme conséquence de ces mesures; beaucoup d'opérations de privatisation ont pu voir le jour, tels que la privatisation de l'entreprise "ERIAS SETIF", la privatisation du groupe "ENAPAL"; la privatisation partielle de l'entreprise "ALPHASIDE"¹; le transfert d'une partie du capital de l'entreprise "ENAD" vers l'opérateur allemand "HENKEL" pour une somme de 80 millions de dollar². En générale, l'ensemble des opérations de privatisation totales ou partielles conclues entre 2003 et 2007 selon le ministère de l'industrie et la promotion des investissements s'est arrêtée en 417 opérations, ce qui a permis à l'État algérien de récolter environ 1.37 milliard de dollar.

Conclusion:

Malgré la souplesse qui a caractérisé les dispositions de l'ordonnance n° 01-04 par rapport aux celles incluses dans l'ordonnance 95-22 modifiée et complétée, et malgré les résultats obtenus après presque deux décennies d'adoption du choix de la privatisation des entreprises publiques économiques en Algérie, on peut dire que les résultats n'ont pas atteint le seuil espéré, ce qui a été bien exprimé par le président de la république Mr A. Bouteflika lors d'un discours télévisé peu avant les élections présidentielles de 2009.

Et bien sur cela est du de nombreux facteurs tels que le déficit dont souffraient la plupart des entreprises éligibles à la privatisation, et bien évidemment l'opposition farouche des syndicats de travail qui craignaient que la privatisation ne soit qu'un vaste programme de licenciement d'employés. Mais aussi cet échec est du à cause de la bureaucratie, la propagation de la corruption, et aussi à l'instabilité du cadre juridique qui règlemente le foncier industriel.

Dans un premier pas qualifié à ce moment comme qualitatif, une ordonnance a été promulguée en mi-2006 autorisant la concession et même la cession des foncier pour les besoins de projets d'investissement³. Il s'agit de l'ordonnance n° 06-11 du 30 aout 2006. Deux ans après une autre

¹ . ADJA Djilali, op, cité, p 495.

² . Ibid, p 494.

³ . L'art 3 de l'ordonnance n°06-11 du 30 aout 2006 fixant les conditions et modalités de concession et de cession des terrains relevant du domaine privé de l'État destinés à la réalisation de projets d'investissement, journal officiel de la république algérienne n° 53 du 30 aout 2006.

ordonnance n° 08-04 vient déterminer les modalités de ladite concession et abrogeant la forme de cession¹.

Alors qu'en 22 juillet 2009 ; et selon les termes de l'article 58 de la loi de finances complémentaire pour l'année 2009 ; le législateur algérien compléta l'ordonnance n°01-03 relative au développement de l'investissement, en exigeant aux investisseurs étrangers pour tout projet d'investissement d'entrer en partenariat avec leurs homologues algériens, dont l'actionnariat national résident représente 51 % au moins du capital social². Ce qui va forcément entraver toute opération de privatisation totale des entreprises.

En effet; les circonstances qu'a connues l'Algérie fin des années quatre vingt et durant les années quatre vingt dix du millénaire écoulé n'existe plus, ce qui nous mène à dire que face à l'échec du programme de privatisation des entreprises publiques, les autorités algériennes doivent penser sérieusement à revoir les textes réglementant ce processus à fin de préserver la richesse nationale et faire face à tout tentative de la faire vendre à prix infime, surtout lorsqu'on sache que la réserve du change en Algérie dépasse maintenant les 170 milliard de dollar, et les tendances actuelles de la plus part des économies mondiales aller vers plus d'intervention de l'État, notamment avec la crise financière qui frappe les économie mondiaux.

¹ . L'ordonnance n° 08-04 du 1 septembre 2008 fixant les conditions et modalités de concession des terrains relevant du domaine privé de l'État destinés à la réalisation de projets d'investissement. Journal officiel de la république algérienne n° 49 du 3 septembre 2008.

² . L'art 58 de l'ordonnance n° 09-01 du 22 juillet 2009 portant loi de finances complémentaire pour 2009. Journal officiel de la république algérienne n° 44 du 26 juillet 2009.