

---

*« Théorie des choix publics et privatisation  
Essai d'application au cas de l'Algérie »*

**Dr TCHIKO Faouzi  
Université de Mascara**

**Résumé**

*Ce papier vise à proposer de faire le bilan de la politique publique de privatisation engagée en Algérie et d'interpréter les résultats de cette politique à la lumière de la théorie des choix publics.*

*L'objectif est de conduire une analyse positive de la politique de privatisation algérienne. Il s'agit d'interpréter les choix institutionnels singuliers et les résultats mitigés de la privatisation des firmes publiques algériennes comme une résultante du comportement hostile ou favorable des acteurs publics partie prenantes dans la définition du programme national de privatisation en Algérie.*

*Par ailleurs, l'accent sera mis sur la responsabilité des acteurs publics dans la création d'un cadre institutionnel qui favorise non seulement la privatisation mais aussi l'ensemble du système productif dans le pays.*

**Mots clés :** Gouvernance et politique publique, Restructurations des entreprises publiques, Compétence des pouvoirs publics, Performance des entreprises, Privatisation, choix publics.

**Introduction**

Le processus de privatisation en Algérie, lancée depuis 1995, avait pour objectif l'amélioration de la performance économique des entreprises publiques. Cela passait nécessairement par l'organisation de la propriété de ces entreprises. Celles-ci devaient subir trois sortes de changements. En premier lieu, une transformation de la forme juridique de propriété, en entreprises publiques vers des entreprises privées. Ensuite, un changement de statut, l'entreprise étatique se transformant soit en entreprise individuelle, avec confusion des fonctions de propriété et de direction, soit en entreprise managériale, avec séparation des deux fonctions. Enfin, une évolution de la structure de propriété, l'Etat en tant que propriétaire des firmes cédant ses actifs à des propriétaires extérieurs aux entreprises (les *outsiders*) ou aux salariés des entreprises (les *insiders*).

Suite à ces transformations, plusieurs interrogations se sont posées. Ce processus de privatisation a-t-il amélioré les performances des entreprises algériennes ? La privatisation est-elle une solution pour la sortie de crise de l'entreprise publique algérienne ? Mais, la question qui revient fréquemment dans les esprits est la manière dont a été conduite la privatisation par les autorités publiques est-elle mise en cause

---

dans le bilan controversé de ce processus. Cette idée met la théorie des choix publics dans le cœur de l'opération de la privatisation en Algérie.

Dans ce papier, nous voulons répondre à ces questions en mobilisant, en premier lieu, les apports théoriques et empiriques des études qui ont testé, notamment dans le cas des firmes d'Europe de l'Est, les liens entre la performance des firmes et leur forme, leur structure ou leur statut. En deuxième lieu, nous essayons d'exploiter les résultats du bilan de la privatisation en Algérie. Il s'agit de les utiliser en démontrant qu'elles sont souvent contradictoires et quelquefois contraires aux attentes théoriques. Ce qui nous incite à être prudents quant aux effets attendus de la privatisation sur l'amélioration des performances des firmes algériennes.

Enfin, nous défendons l'idée que c'est davantage le renforcement des institutions de marché, notamment celles qui encadrent les mécanismes de micro-gouvernance, qui peut jouer un rôle décisif dans l'amélioration des performances du système productif algérien.

### **I. Le cadre théorique**

Les expériences de privatisation dans les différentes régions du monde, en particulier dans les pays de l'Europe de l'Est, ont suscité un grand nombre d'études qui s'inscrivent dans un champ vaste de la théorie économique.

Les privatisations mobilisent un corpus riche qui englobe la théorie des droits de propriété (Furubotn et Pejovich, 1972), de l'agence (A. Berle et G. Means, 1932 ; A. Alchian et A. Demsetz, 1972 ; M. Jensen et W. Meckling, 1976), des coûts de transactions (Williamson, 1932 ; Coase, 1937), du gouvernement d'entreprise (Charreaux, 1997) du comportement des acteurs publics, de l'enracinement (Shleifer et Vishny, 1989, 1994), des choix publics (Buchanan et Tullock, 1962), de l'indépendance (Pfeffer, 1981) et la théorie néo-institutionnelle (North, 1981, 1990).

Après le lancement des opérations de privatisation en Europe de l'Est, une littérature abondante s'est révélée. Depuis 1990, des travaux avaient comme centre d'intérêt l'analyse des différents aspects des programmes de privatisation liés au :

- Contenu des différentes techniques de transfert de la propriété ;
- Cadre institutionnel des organismes qui avait la charge de mettre en œuvre le transfert ;
- Niveau d'avancement de la restructuration et de la privatisation des entreprises.

Il s'agit des travaux de Bolton & Roland (1992), de Frydman, Rapaczynski & Earle (1993), d'Andreff (1993), de Daviddi (1994, 1995).

Avec l'apparition des entreprises managériales en Europe de l'Est, d'autres études se sont faites remarquées en posant le problème de la « corporate governance » qui consiste à opérer le transfert de la propriété économique des entreprises. Il s'agit de Gray & Hanson (1993), de Nuti (1994) et (1998), de Willimason (1994), d'Aoki (1994).

---

Ces travaux ont ouvert la voie pour des recherches sur le gouvernement des entreprises. Ils se sont orientés sur l'étude des dispositifs permettant de résoudre dans les économies en transition les problèmes d'agence (Pastré, 1994).

Ces problèmes d'agence ont, aussi, eu de l'intérêt dans les recherches sur la privatisation en Europe de l'Est. Ils ont démontré que les différentes stratégies adoptées par ces pays en

matière de transfert des entreprises publiques ont donné des résultats et des performances différentes (BERD, 1995). Dans ces travaux, beaucoup d'aspects de la conduite de la privatisation en Europe de l'Est ont été relatés pour expliquer les raisons de ces différences constatées dans les stratégies adoptées et les résultats enregistrés.

Ces travaux privilégient le plus souvent une approche normative et téléologique de la privatisation. Ils délaissent les questions liées à la théorie des choix publics (Buchanan & Tullock, 1962) ou d'inspiration néo-institutionnelle (North, 1981, 1990).

L'approche téléologique consiste à déterminer de façon normative l'objectif souhaitable pour réaliser les transformations économiques nécessaires, indépendamment des contraintes économiques et politiques existantes et, de ce fait, elle privilège plus l'étude du rythme d'agencement des réformes institutionnelles, des solutions à appliquer pour atteindre cet état, que des contraintes existantes au point de départ du processus.

Dans notre travail de recherche, nous privilégions une approche génétique car elle prend en considération les conditions initiales à toutes transformations et les conçoit comme des éventuelles contraintes à l'évolution souhaitée. Elle considère qu'il est important de s'intéresser à ces conditions, surtout, dans un contexte de transition économique qui implique une mutation institutionnelle et mobilise de nombreux acteurs publics.

Vu l'expérience des pays de l'Est, elle propose d'étudier la période de mutation institutionnelle comme une situation conflictuelle entre la logique de marché d'une part, et les comportements et les institutions hérités de l'ancien système (Labaronne, 1995, 2008). Elle tient compte du comportement de la puissance publique dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de privatisation et envisage ces comportements comme des freins éventuels au processus de transformation institutionnelle.

La théorie des choix publics conteste la notion weberienne de l'Etat bienveillant (Weber, 1947) et refuse d'admettre l'idée que le comportement des pouvoirs publics soit motivé par le souci de l'intérêt général et la volonté de maximiser le bien-être collectif. Elle propose une conception de l'Etat comme étant un groupe d'individus ayant leur intérêt propre qui cherchent à maximiser leur utilité dans l'exécution de la fonction qui leur est confiée. Les décisions publiques émanant de la classe politique,

---

des fonctionnaires ou des dirigeants d'entreprise publiques cherchent à augmenter les probabilités d'une réélection, à relever le volume de leur budget et à maximaliser la rente de leur position hiérarchique (Shleifer et Vishney, 1994 ; Labaronne 1994).

## II. La politique publique de privatisation en Algérie

Les études concernant la conduite de la politique publique de privatisation en Algérie sont très rares. Les quelques recherches consacrées aux privatisations algériennes n'envisagent pas cette réforme structurelle sous l'angle du comportement des acteurs publics.

Cependant, l'établissement d'un lien entre les performances des entreprises publiques, privatisables et privatisées avec les arguments de la fonction d'utilité des acteurs publics algériens peut mener à réfléchir sur la possibilité de mettre la relation entre la théorie des choix publics et le processus de privatisation. Cette relation peut être identifiée à travers les préoccupations des responsables politiques, des intérêts des administrateurs publics et des inquiétudes des managers publics.

Pour les premiers, la mise en œuvre de la politique publique de privatisation aura des conséquences sur les échéances électorales des responsables politiques. La conduite de cette politique cautionne la réussite ou l'échec de tel ou tel parti ou camp politique. C'est alors que le comportement des responsables politiques pour faire face à toute réforme devra prendre en considération les préoccupations purement politiques. Par ailleurs, les interrogations se posent sur les intérêts des fonctionnaires de l'administration publique de bloquer ou d'accélérer le processus de privatisation de certaines entreprises. En dernier, les managers publics des entreprises privatisables qui empêcheraient ou bien favoriseraient la transformation de la structure de propriété de leur établissement feront ou pas preuve d'une stratégie d'enracinement.

Dans le cas de l'Algérie, ces questions de recherche sont intéressantes et peuvent s'inspirer des travaux issus de l'analyse de la transition dans les économies de l'Est. Il s'agit de faire l'analyse de la rationalité du comportement des acteurs publics : dirigeants des entreprises privatisables, autorités gouvernementales et responsables administratifs qui sont à l'origine des choix publics et qui définissent et mettent en œuvre la privatisation en Algérie.

Dans le monde, le processus de privatisation correspond à l'accroissement du poids du secteur privé dans l'économie et la part des entreprises privées dans le produit intérieur brut se voit augmenter. Dans le cas de l'Algérie, on remarque le contraire.

Ainsi, on aperçoit que la part du secteur public dans le PIB augmente de 54,6% en 1995 à 57,8 % en 2005, ce qui pourrait être signifié comme un recul du secteur privé. Ce constat pousse à s'interroger sur l'effet de la privatisation dans le renforcement du secteur privé algérien.

Par chiffre, les autorités publiques sont parvenues à privatiser un peu moins de 400 entreprises sur les 1200 dont l'Etat voulait se désengager. Il se trouve que certaines



---

critiques de ce processus considèrent que ce résultat est surévalué dans la mesure où sont comptabilisées comme privatisations des prises de capital minoritaire dans des entreprises publiques ou des cessions d'actifs publics à d'autres entités publiques, par voie de filiation. Ce résultat peut apparaître modeste pour les uns mais peut, aussi, apparaître encourageant pour les autres. Pour les deux camps, défenseurs ou opposés à ce processus, des thèses contradictoires sont lancées pour justifier l'opération de restructuration des entreprises publiques algériennes. Sans doute, les décisions de privatiser avaient des conséquences politiques sur les acteurs publics amenés à gérer ce dossier.

### **III. L'amélioration du cadre institutionnel en Algérie**

Entre les deux thèses contradictoires sur la privatisation, d'autres critiques s'élèvent pour dénoncer l'absence du cadre institutionnel en Algérie qui favorisera, aussi, l'émergence d'un secteur privé performant. Cette thèse reproche aux acteurs publics de focaliser sur la privatisation et jouer sur les effets politiques de la réussite ou l'échec de ce processus. Au lieu de préparer l'environnement économique propice à la privatisation, on a voulu à tout prix céder les entreprises publiques à des opérateurs privés.

Les difficultés de la privatisation des grands établissements industriels et bancaires et la frilosité des investisseurs étrangers à l'égard de l'Algérie sont des raisons qui font comprendre que les responsables politiques, les fonctionnaires de l'administration publique et les managers publics n'ont pas mis tous les moyens en faveur de la réussite de la privatisation.

L'enjeu n'est pas de positionner le débat de la privatisation dans la question de privatiser ou pas mais dans la création d'un cadre institutionnel favorisant ce processus. Cela est la responsabilité des acteurs publics et émane des choix publics des autorités et des décideurs algériens.

Dans le monde, la réussite de la privatisation oblige l'épanouissement d'un cadre institutionnel favorisant les mécanismes de marché, l'amélioration de la performance des firmes publiques, d'attirer les investisseurs étrangers et d'encourager la création d'entreprises privées nouvelles, et le renforcement de la compétition entre elles. Dans une perspective d'amélioration des performances des entreprises, le développement de la privatisation serait bénéfique s'il y a, au préalable, une amélioration du cadre institutionnel.

North (1990) montre que le vaste mouvement de privatisation/restructuration observé dans le monde à partir du milieu des années 80 coïncidait avec le changement de la nature et du rôle essentiel des institutions dans les systèmes économique.

Le débat souvent idéologique sur la privatisation, en Algérie, ne devra pas faire oublier que l'amélioration de l'économie algérienne dépend de l'état de la capacité du système productif du pays et non pas du nombre élevé des entreprises privatisées. Les expériences dans le monde ont montré que ce système productif est à l'image de la qualité des entreprises existantes dans un pays. Deux facteurs assureront cette qualité.

---

Il s'agit d'imposer une contrainte budgétaire à l'ensemble des entreprises d'une part et, de l'autre part, renforcer la compétition inter-entreprises.

S'agissant du premier facteur, Kornai (1979, 1992, 2001) montre que les contraintes budgétaires "molles" des entreprises publiques, avant et après la transition à l'Est, ont été identifiées comme l'un des principaux facteurs de leur inefficacité. Deux éléments de réponses ont été évoqués. D'une part, le "paternalisme" des acteurs publics qui les conduit à demander aux managers d'assumer, en échange de subventions ou de crédits bon marché, des fonctions sociales qui sont du ressort de l'Etat comme le maintien de l'emploi, des salaires et des activités, plutôt que des objectifs d'efficacité. D'autre part, des projets d'investissements non rentables sont financés par le système bancaire. En dépit des médiocres performances de ces projets, le système bancaire continue à les refinancer dans l'espoir qu'ils deviennent rentables à terme et qu'ils permettent ainsi de récupérer la mise initiale.

En Algérie, on peut, aussi, observer ce genre d'agissement. Les créances douteuses des banques publiques qui représentent 90% des actifs du système bancaire, sont le produit d'une contrainte molle qui caractérise les entreprises publiques.

De nombreuses études appliquées, au cas des firmes de l'Est après la transition, ont montré que le renforcement de la contrainte budgétaire apparaît comme un facteur significatif de restructuration et d'amélioration des performances des firmes publiques. C'est un facteur de rationalisation de leur production qui débouche généralement sur une amélioration de leurs performances qui se produit sous forme de croissance des ventes ou de la productivité du travail.

Dans ce cadre, les interrogations se penchent sur la motivation et la capacité des acteurs publics en Algérie à imposer une vraie contrainte budgétaire aux entreprises, notamment publiques. Peuvent-ils exercer des pressions adéquates sur les managers afin qu'ils gèrent de façon efficace leur entreprise publique ? Sont-ils capables d'arrêter les subventions publiques aux firmes déficitaires ?

Quant au second facteur relatif au renforcement de la compétition entre les entreprises, de nombreuses études empiriques ont montré l'influence de l'intensification de la concurrence sur l'amélioration des performances des firmes. Particulièrement, des études de la Banque Mondiale, parues en 2007, soulèvent que cette intensification s'exerce par une pression concurrentielle étrangère, mesurée par le nombre de firmes étrangères dans le marché national.

En 2006, le nombre des entreprises étrangères, privées et publiques, ne dépasse pas 372 sur 126 000 existantes, soit un taux de 0,3%. Ce taux ne permet pas d'exercer la pression concurrentielle étrangère souhaitée. Du coup, les investisseurs étrangers semblent ne pas être attirés par le contexte dans lequel évoluent les affaires en Algérie. Le poids de sa fiscalité, les entraves à l'enregistrement des titres de propriété, les conditions difficiles de création d'une entreprise, les retards dans la modernisation de son système financier et bancaire sont autant d'éléments qui font que le pays est

classé parmi les derniers dans le rapport « *Doing Business* » de la Banque Mondiale (2007), classée à la 116<sup>e</sup> place sur 177.

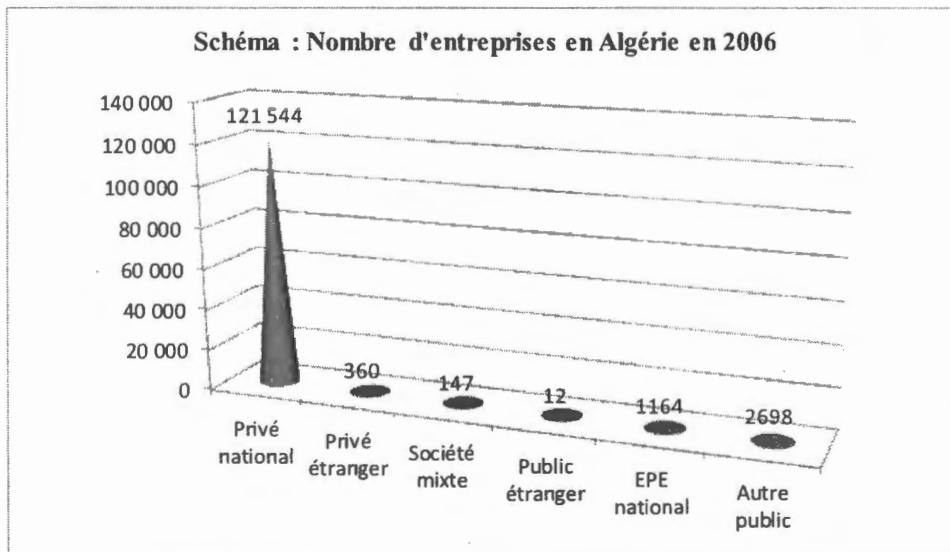
Ainsi, l'amélioration du cadre institutionnel en Algérie est valable et importante pour l'économie nationale, si examine la part des entreprises privatisées et privatisables avec l'ensemble des entreprises dans le pays. On distingue que sur un ensemble de près de 126 000 entreprises enregistrées officiellement, la part des entreprises privatisables (1200) représente à peine 1% du parc d'entreprises (Voir le tableau et le schéma ci-dessous).

Il existe des entreprises privées, émanant du secteur privé hors privatisation, qui représentent près de 96% de l'ensemble des entreprises. Ce secteur nécessite de la part des acteurs publics de faire des choix publics appropriés pour aider à l'épanouissement de ce secteur et des autres secteurs.

Tableau : Le nombre des entreprises au premier semestre 2006

Privé national	Privé étranger	Société mixte	Public étranger	EPE Nationale <sup>xvi</sup>	Autre Public <sup>xvi</sup>	Total
121 544	360	147	12	1164	2698	125925

Sources, bulletins statistique, n° 456, *Les répertoires des agents économiques et sociaux Statistiques nationales*, situation arrêtée au 1<sup>er</sup> semestre 2006.





## Conclusion

L'Algérie a lancé le processus de privatisation des entreprises publiques économiques dans un contexte particulier. Au niveau national, le pays subit une crise politique et cherche une réconciliation nationale. Au niveau international, la mondialisation de l'économie oblige les Etats à adapter leur économie à ce phénomène.

Il était, donc, urgent pour l'Algérie de s'inscrire dans un mouvement de dynamique politique, économique et sociale. Il s'agit d'asseoir un Etat de droit accompagné par l'instauration de l'économie de marché concurrentielle. Dans ce cadre, le processus de privatisation a été lancé dans l'espoir de créer un secteur privé concurrentiel face à un secteur public toujours dominant. Les choix publics de cette période ont été clairs dans ce sens. Il s'agissait de relancer et de moderniser l'économie, d'accéder aux nouvelles technologies et de stimuler la concurrence et la compétitivité interne et externe. L'engagement dans ces réformes économiques a été indispensable pour s'adapter aux nouvelles mutations économiques marquées par la mondialisation.

Mais, les acteurs publics chargés de ce processus étaient divisés quant à l'aboutissement de cette opération. Les responsables politiques soucieux de préserver leurs postes voulaient tout privatiser pour répondre positivement aux attentes et exigences des institutions financières internationales. Cette volonté politique s'est affrontée à des difficultés majeures. Les fonctionnaires de l'administration publique et les managers publics avaient des stratégies contradictoires des responsables politiques et qui n'étaient pas favorables à la privatisation. Les stratégies d'ancrage des premiers et d'enracinement des seconds ne permettent pas une telle démarche. Devant de telles difficultés, même les responsables politiques n'avaient pas suffisamment de volonté pour affaiblir ces obstacles et de la mener à terme.

Dans le monde, le processus de privatisation a suscité de nombreuses études théoriques et empiriques, notamment dans les pays de l'Est, qui ont fait état de l'existence d'un lien entre la théorie des choix publics et ce processus. Elles ont démontré que les acteurs publics dans ces pays ont joué un rôle primordial pour la cession des entreprises publiques aux opérateurs privés. Il s'agit pour ces acteurs publics d'agir non pas pour l'intérêt collectif mais pour leurs propres intérêts.

## Références

- Abdou A, Moshiri S. (2009), "Privatization and Capital Formation in Developing Blerald P.A. (1991), « Théorie du marché politique et rationalité des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, Volume 41, numéro 2, pp 235-263.
- Bourguignon F. (2009) « Privatisation et développement: Quelques leçons tirées de l'expérience », *Revue d'Economie du Développement*, Décembre (4), pp 109-126.
- Charreaux G. (1991), « Structure de propriété, relation d'agence et performance financière », *Revue Economique*, 42, (3), pp.521-552.
- Charreaux G. (1995), « Modes de contrôle des dirigeants et performance des firmes », *Revue d'Economie Industrielle*, 54, 4<sup>e</sup> trimestre, pp.44-67.
- Holclat N. (1994), « La privatisation en Europe de l'Est : problèmes, méthodes et réalités », *Economie et Statistique*, n°279-280, 1/2 1994, pp 101-120.



- Kornai J. (2001), « La transformation post-socialiste : dilemmes et politiques », éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris.
- Labaronne D. (1995), «Théorie des choix publics et privatisation en Europe de l'Est, avec une application à la Roumanie», *Revue d'Economie du Développement*, n° 3, 55-86.
- Labaronne D. (1997), «Les lenteurs de la privatisation en Roumanie. Une analyse du comportement des acteurs publics», *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, n° 1, mars, pp. 101-128.
- Labaronne D. (1998), «Les lenteurs de la privatisation en Europe de l'Est : une conséquence de la stratégie d'enracinement des managers», *Revue d'Economie Politique*, 108, (5), pp. 671-689.
- Labaronne D. (1999a), « Les privatisations à l'Est », Editions Management société, coll. l'actualité de la gestion.
- Labaronne D. (2001), « Privatisation et croissance dans les pays de l'Est », *Économie internationale*, n° 86, 2e trimestre, pp. 77-98.
- Labaronne D. (2002a), « Privatisation et performances des firmes des économies de l'Est », *Revue économique*, vol. 53, n° 5, pp. 1013-1050.
- Labaronne D. (2002b), « Les privatisations à l'Est : une question de marchandage politico-économique », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n° 1, pp. 205-226.
- Labaronne D. et Ben Abdelkader F (2008) « Transition institutionnelle des pays méditerranéens et des pays d'Europe de l'Est. Analyse comparative de l'évolution de leur système de gouvernance », *Revue d'Economie Politique* vol 118 (5), 743-775.
- Lafay J.D. (1990), « L'économie de la corruption », *Analyse de la S.E.D.E.I.S.*, n° 74, mars, pp 62-66.
- Lafay J.D. (1993), « Théorie des choix publics et analyse du développement », *Revue d'Economie du Développement*, n° 3, septembre, pp 104-123.
- Laroussi H. (2009) « Politiques publiques et 'bonne gouvernance' en Tunisie ». *Mondes en Développement* 7(145), pp 93-108.
- Nellis J. (1999), «Faut-il repenser la privatisation dans les économies en transition ?», *Finances & Développement*, juin, pp. 17-19.
- North D. (1990), "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge, New York, Cambridge University Press.