

## **Le cadre juridique des investissements en Algérie : les figures de la régression.**

Par **Rachid ZOUAÏMIA**  
**Professeur à la Faculté de Droit**  
**Université A. Mira de Béjaïa**

### **Introduction**

Des observateurs avertis on pu relever que l'ordonnance de 2001 relative au développement de l'investissement comportait des progrès importants dans le sens d'une plus grande libéralisation de l'économie à travers la consécration du principe de liberté de l'investissement, l'institution d'un guichet unique au niveau de l'Agence nationale de développement de l'investissement, la mise en œuvre d'une politique d'incitation en direction des investisseurs en référence aux multiples avantages qui leur sont consentis en application du texte législatif<sup>1</sup>.

Cependant, le caractère attractif de la législation relative aux investissements ne se mesure point à l'étendue et au nombre d'avantages et d'exonérations de toutes sortes. D'autres paramètres entrent en ligne de compte du point de vue de l'investisseur. C'est pourquoi il est nécessaire de mesurer le caractère permissif ou restrictif de la législation à travers d'autres indices qui font figure de déterminants dans la décision d'investir. On recense essentiellement : la stabilité du droit applicable, la transparence des conditions d'investissement, l'accès simplifié aux organes en charge de l'investissement. Il s'agit en un mot d'un minimum de conditions d'une bonne gouvernance dans le traitement de l'investissement<sup>2</sup>.

C'est ainsi que dans un rapport sur les politiques d'investissement en Algérie, la CNUCED estime que beaucoup d'efforts ont été enregistrés dans le sens de l'ouverture de l'économie avec la mise en place d'un nouveau dispositif législatif conçu pour soutenir l'investisseur privé national et étranger, que « l'intégration dans l'économie mondiale est affirmée comme moyen de sortir de la trop grande dépendance des hydrocarbures et de diversifier les exportations ». Elle souligne toutefois que toute politique de promotion de l'investissement « ne peut réussir durablement sans les exigences de transparence et de bonne gouvernance »<sup>3</sup>. A ce titre, l'Algérie pourrait bénéficier de réformes supplémentaires notamment en renforçant la transparence des procédures et le cadre réglementaire de

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 01-03 du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement, *JORA* n° 47 du 22 août 2001.

<sup>2</sup> Voir, Thomas W. WÄLDE, *Nouveaux horizons pour le droit international des investissements dans le contexte de la mondialisation de l'économie*, Coll. Cours et Travaux, Ed. A. Pédone, Paris, 2004, p. 20.

<sup>3</sup> CNUCED, *Examen de la politique de l'investissement : Algérie*, Nations Unies, New York et Genève, 2004, p. 95, disponible sur le site [www.unctad.org/ipr/](http://www.unctad.org/ipr/)

l'investissement, ce à quoi s'est attelé le législateur en modifiant le texte de 2001 par une ordonnance du 15 juillet 2006<sup>4</sup>.

Toutefois, à partir de 2009, on assiste à un revirement du législateur algérien dans le sens de l'application d'une nouvelle politique qui marque la résurgence de l'Etat interventionniste et omnipotent. Plusieurs textes législatifs adoptés modifient sensiblement les termes de l'ordonnance de 2001 : il s'agit de la loi de finances complémentaire pour 2009, de la loi de finances complémentaire pour 2010, de la loi de finances pour 2012 et de la loi de finances pour 2013<sup>5</sup>. Les textes en cause introduisent de profonds changements dans le régime applicable à l'investissement et notamment une forte dose d'insécurité qui résulte de l'instabilité du cadre juridique de l'investissement, ils ressuscitent par ailleurs l'Etat producteur et interventionniste et consacrent par là-même un régime dissuasif en ce qui concerne le traitement de l'investissement comme ils révèlent un net recul des pouvoirs publics en matière de gouvernance dans le domaine des investissements<sup>6</sup>.

## **I – L'érosion de la sécurité juridique**

Le préalable incontournable à l'instauration d'un climat d'affaires attractif pour les investisseurs se résume en une politique de transparence qui implique que les pouvoirs publics se doivent de communiquer sur leurs objectifs politiques, de motiver leurs décisions susceptibles de toucher les intérêts légitimes sur des bases juridiques claires. Cela permet d'éviter l'opacité qui caractérise traditionnellement le fonctionnement de l'appareil administratif. Dans la mesure où les investisseurs accordent un intérêt majeur à des cadres juridiques et institutionnels stables, lisibles et sans incertitudes<sup>7</sup>, il est essentiel que les politiques publiques en matière d'investissement soient prévisibles et que le cadre juridique qui en constitue l'assise soit marqué d'une certaine permanence. Or, sur ces deux registres, on constate des revirements dans la pratique des pouvoirs publics que l'on peut repérer tant au niveau des règles juridiques qui gouvernent l'investissement qu'au plan du régime applicable au foncier industriel.

### **1 – L'instabilité du cadre juridique de l'investissement**

Lorsqu'on traite aujourd'hui de la sécurité juridique que doit garantir la loi, cela signifie qu'elle doit, à travers sa cohérence et son accessibilité, « ne pas surprendre excessivement les sujets de droit dans leurs pratiques, leurs prévisions et leurs attentes », elle doit être ainsi « dotée d'une relative permanence ou stabilité, qui assure aux justiciables une certaine

---

<sup>4</sup> Ordonnance n° 06-08 du 15 juillet 2006 modifiant et complétant l'ordonnance n° 01-03 du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement, *JORA* n° 47 du 19 juillet 2006.

<sup>5</sup> Ordonnance n° 09-01 du 22 juillet 2009 portant loi de finances complémentaire pour 2009, *JORA* n° 44 du 26 juillet 2009 ; ordonnance n° 10-01 du 26 août 2010 portant loi de finances complémentaire pour 2010, *JORA* n° 49 du 29 août 2010 ; loi n° 11-16 du 28 décembre 2011 portant loi de finances pour 2012, *JORA* n° 72 du 29 décembre 2011 ; loi n° 12-12 du 26 décembre 2012 portant loi de finances pour 2013, *JORA* n° 72 du 30 décembre 2012.

<sup>6</sup> La question a été traitée s'agissant des investissements étrangers. Voir, Rachid ZOUAÏMIA, « Réflexions sur la sécurité juridique de l'investissement étranger en Algérie », *Revue Critique de Droit et Sciences Politiques*, n° 2, 2009, pp. 7-38, Rachid ZOUAÏMIA, « Le régime des investissements étrangers à l'épreuve de la résurgence de l'Etat dirigiste en Algérie », *Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques*, n° 2, 2011, pp. 5-38.

<sup>7</sup> Mohamed Abdelwahab BEKHECHI, « Quelques réflexions d'un juriste sur le droit et la promotion des investissements et un climat des affaires attractif en Algérie », *Journal de Droit des Affaires*, Supplément de *La Lettre Juridique*, n° 1, 2007, p. 26.

prévisibilité »<sup>8</sup>. En d'autres termes, la sécurité juridique est entendue comme la nécessité « d'assurer la stabilité des situations juridiques individuelles dans le temps, d'une part, ainsi que de veiller à la clarté et la prévisibilité des normes d'autre part »<sup>9</sup>. Comme le recommande le rapport de la CNUCED en 2004, l'Algérie devrait « améliorer la prévisibilité et la transparence de la législation relative à l'investissement »<sup>10</sup>.

De telles exigences ne signifient nullement que les lois doivent être éternelles. Comme l'exprime un auteur, « le droit a toujours été écartelé entre deux exigences contraires : la justice ou l'équité, d'une part, qui incite à modifier les règles et les situations juridiques pour améliorer constamment l'ordonnement juridique ou l'adapter à une société changeante et se traduit par le principe de mutabilité ; la sécurité juridique, d'autre part, qui requiert la stabilité et se traduit donc par le principe inverse, celui du respect de l'état existant »<sup>11</sup>. Le législateur est ainsi appelé à trouver à chaque fois un point d'équilibre entre les deux impératifs juridiques : la sécurité juridique qui implique une certaine permanence, une stabilité des situations juridiques dans le temps d'une part, l'adaptation nécessaire du droit ou la flexibilité de la règle juridique d'autre part.

Si l'Etat ne peut s'interdire de modifier le cadre juridique de l'investissement, il est toutefois tenu de clarifier les règles du jeu qui guident son intervention dans le champ des investissements. A titre d'exemple, grâce à une Charte de l'Investissement, le gouvernement marocain « a fixé de manière précise les objectifs de son action publique pour dix ans à compter de 1995. Par conséquent, les investisseurs jouissent d'une stabilité normative pour les politiques qui ne sont pas évoquées dans ce document »<sup>12</sup>.

On a pu remarquer en effet à travers diverses études que l'acte d'investir intègre le facteur juridique et spécialement la stabilité générale du système réglementaire qui garantit la sécurité juridique de l'investissement<sup>13</sup>. En d'autres termes, il est admis aujourd'hui que la qualité de l'environnement juridique et institutionnel constitue un déterminant des investissements privés.

S'agissant du cadre juridique de l'investissement en Algérie, il ne semble pas répondre aux exigences du principe de sécurité juridique et ce, en raison de la propension des pouvoirs publics à modifier de manière systématique les règles de droit établies à partir de l'année 2009. En effet, l'ordonnance de 2001 est modifiée en 2009, 2010, 2011 et 2012. Il faut ajouter à cela que dans la loi de finances pour 2012, le même article de l'ordonnance de 2001 a été modifié deux fois : il s'agit de l'article 4 *bis* modifié successivement par les articles 63 et 65

<sup>8</sup> Frédéric POLLAUD-DULIAN, « A propos de la sécurité juridique », *RTD Civ.* 2001, p. 487.

<sup>9</sup> Sophie BOISSARD, « Comment garantir la stabilité des situations juridiques individuelles sans priver l'autorité administrative de tous moyens d'action et sans transiger sur le respect du principe de légalité ? Le difficile dilemme du juge administratif », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 11 (Dossier : Le principe de sécurité juridique), décembre 2001. Voir également, Bertrand MATHIEU, « Réflexions en guise de conclusion sur le principe de sécurité juridique », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 11 (Dossier : Le principe de sécurité juridique), décembre 2001.

<sup>10</sup> CNUCED, *Examen de la politique de l'investissement : Algérie*, Nations Unies, New York et Genève, 2004, p. 95, disponible sur le site [www.unctad.org/ipr/](http://www.unctad.org/ipr/)

<sup>11</sup> Michel FROMONT, « Le principe de sécurité juridique », *AJDA*, 1996, p. 178.

<sup>12</sup> Pascal SHONARD, *La protection internationale des investissements étrangers. Quel impact sur les politiques publiques des Etats d'accueil ?*, ENA, Paris, 2005, p. 64.

<sup>13</sup> Bertrand du MARAIS, « Entre la Jamaïque et le Kiribati. Quelques réflexions sur l'attractivité du droit français dans la compétition économique internationale », in Conseil d'Etat, *Rapport public 2006 : Sécurité juridique et complexité du droit*, EDCE, La Documentation Française, n° 57, 2006, p. 381.

de la loi de finances pour 2012<sup>14</sup>. Il s'agit là d'une pratique singulière dans la mesure où des dispositions juridiques sont modifiées avant même leur entrée en vigueur.

De telles modifications systématiques soulèvent deux types de questions :

D'abord, celle de l'absence de vision stratégique et à long terme de la politique des investissements : en effet, on ne peut qu'être étonné devant de telles modifications de l'ordonnance qui deviennent systématiques. Une telle pratique révèle l'absence de politique réfléchie, l'absence de planification à long terme, enfin l'absence de toute expérimentation des règles juridiques avant de les modifier dans la mesure où de telles règles sont amendées parfois avant même leur entrée en vigueur au plan pratique.

Ensuite la procédure suivie, celle de la modification du texte législatif par les lois de finances ou les lois de finances complémentaires, pose un problème de complexité et de lisibilité des règles juridiques en ce sens que la connaissance du régime applicable à l'investissement nécessite l'accès à une multitude de textes épars. Par ailleurs, la loi de finances a un objet précis : en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 7 juillet 1984, les lois de finances « fixent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges financières de l'Etat ». En outre, l'article 3 du même texte juridique dispose que « La loi de finances de l'année prévoit et autorise pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que les autres moyens financiers destinés au fonctionnement des services publics. Elle prévoit, et autorise en outre, les dépenses destinées aux équipements publics, ainsi que les dépenses en capital »<sup>15</sup>. A ce titre, la modification de l'ordonnance relative au développement de l'investissement n'entre nullement dans l'objet des lois de finances.

Ainsi, c'est au niveau du cadre juridique de l'investissement que s'exprime sans doute le mieux le manque de lisibilité de la politique nationale en matière d'investissement. Celle-ci résulte de l'absence de stratégie claire qui constitue un indicateur de la non gouvernance dans la mesure où la bonne gouvernance inclut nécessairement l'anticipation qui permet « de projeter les réactions prévisibles des partenaires et de les rassurer »<sup>16</sup>.

## **2 - Les revirements des pouvoirs publics : l'exemple du foncier industriel**

Si la législation ayant trait à l'investissement a pu être considérée comme l'une des plus attractives par des observateurs avertis<sup>17</sup>, il reste que la question du foncier industriel a toujours constitué un obstacle dirimant auquel ont toujours été confrontés les investisseurs potentiels. Comme le relève un rapport de la CNUCED, « le foncier est un des plus importants obstacles à la création et au développement d'un secteur privé national et étranger dynamique en Algérie. L'accès au foncier industriel est difficile en raison de la rareté ou de l'indisponibilité de terrains, du coût de ces derniers et de manœuvres spéculatives »<sup>18</sup>. Face à une telle donnée, les pouvoirs publics ont entrepris la mise en place d'un mécanisme d'accès

<sup>14</sup> Voir, Nadira AZOUAOU, « Codes des investissements et loi de finances », *El Watan* du 5 janvier 2013.

<sup>15</sup> Loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances, *JORA* n° 28 du 10 juillet 1984, modifiée et complétée par loi n° 88-05 du 12 Janvier 1988, *JORA* n° 02 du 13 janvier 1988.

<sup>16</sup> Ammar BELHIMER, « Panorama : à fonds perdus. L'Algérie à Milan », [www.lesoirdalgerie.com/articles/2006/](http://www.lesoirdalgerie.com/articles/2006/)

<sup>17</sup> Voir, à titre d'exemple, KPMG, *Guide investir en Algérie 2008*, [www.kpmg.dz/](http://www.kpmg.dz/) ; également Yann HIRSCH, Edouard GUIGOU, *Doing business en Méditerranée. Synthèse de différents rapports sur les Investissements Directs Etrangers en Méditerranée*, Mars 2005, [mercator.ens.fr/sanmarco/Ipemed.IDE.05/](http://mercator.ens.fr/sanmarco/Ipemed.IDE.05/)

<sup>18</sup> CNUCED, *Examen de la politique de l'investissement : Algérie*, Nations Unies, New York et Genève, 2004, disponible sur le site [www.unctad.org/ipr/](http://www.unctad.org/ipr/)

aux assiettes foncières nécessaires à l'implantation de projets industriels : c'est l'objet de l'ordonnance du 30 août 2006 ayant trait à la concession et à la cession des biens fonciers de l'Etat destinés à la réalisation de projets d'investissement<sup>19</sup>. Celle-ci consacre la formule de la concession pour une durée de 20 ans renouvelable, convertible en droit de cession lorsqu'il s'agit de projets à caractère industriel, touristique ou de services, sous réserve de réalisation effective de ces projets d'investissement et de leur mise en service.

En outre, divers textes d'application de l'ordonnance ont été adoptés en 2007 : ils ont trait aux modalités d'application de l'ordonnance<sup>20</sup>, à la création d'une agence d'intermédiation et de régulation foncière<sup>21</sup>, à l'organisation et au fonctionnement d'un comité d'assistance à la localisation et à la promotion des investissements et la régulation du foncier<sup>22</sup>, enfin aux conditions et modalités de gestion, de concession et de cession des actifs résiduels des entreprises publiques dissoutes ou excédentaires des entreprises en activité<sup>23</sup>.

Tout cet arsenal est remis en cause en 2008 : l'ordonnance de 2006 est en effet abrogée par une ordonnance du 1<sup>er</sup> septembre 2008<sup>24</sup>. Le nouveau texte prévoit en son article 4 que « les terrains domaniaux destinés à recevoir des projets d'investissement font l'objet de concession pour une durée minimale de trente-trois (33) ans renouvelable et maximale de quatre-vingt-dix-neuf (99) ans ». Le législateur opère ainsi un revirement en abandonnant le mécanisme de la cession, ce qui signifie que tous les textes réglementaires pris pour l'application de l'ordonnance de 2006 perdent leur base légale en ce qu'ils traitent des procédures de cession et de concession. C'est ainsi que les pouvoirs publics ont entrepris l'adoption de nouveaux textes réglementaires en application de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> septembre 2008 : il s'agit d'un décret exécutif ayant trait aux modalités et conditions de concession de terrains relevant du domaine privé de l'Etat<sup>25</sup>, d'un décret exécutif relatif aux conditions et modalités de concession des actifs résiduels des entreprises publiques dissoutes ou excédentaires des entreprises en activité<sup>26</sup>.

Par ailleurs, et au point de vue des modalités juridiques de la concession, la loi du 1<sup>er</sup> septembre 2008 prévoit en son article 3 que « les terrains relevant du domaine privé de l'Etat

---

<sup>19</sup> Ordonnance n° 06-11 du 30 août 2006 fixant les conditions et modalités de concession et de cession des terrains relevant du domaine privé de l'Etat destinés à la réalisation de projets d'investissement, *JORA* n° 53 du 30 août 2006.

<sup>20</sup> Décret exécutif n° 07-121 du 23 avril 2007 portant application des dispositions de l'ordonnance n° 06-11 du 30 août 2006 fixant les conditions et modalités de concession et de cession des terrains relevant du domaine privé de l'Etat destinés à la réalisation de projets d'investissement, *JORA* n° 27 du 25 avril 2007.

<sup>21</sup> Décret exécutif n° 07-119 du 23 avril 2007 portant création de l'agence nationale d'intermédiation et de régulation foncière et fixant ses statuts, *JORA* n° 27 du 25 avril 2007.

<sup>22</sup> Décret exécutif n° 07-120 du 23 avril 2007 portant organisation, composition et fonctionnement du comité d'assistance à la localisation et à la promotion des investissements et de la régulation du foncier, *JORA* n° 27 du 25 avril 2007.

<sup>23</sup> Décret exécutif n° 07-122 du 23 avril 2007 fixant les conditions et modalités de gestion des actifs résiduels des entreprises publiques autonomes et non autonomes dissoutes et des actifs excédentaires des entreprises publiques économiques et des actifs disponibles au niveau des zones industrielles, *JORA* n° 27 du 25 avril 2007.

<sup>24</sup> Ordonnance n° 08-04 du 1<sup>er</sup> septembre 2008 fixant les conditions et modalités de concession des terrains relevant du domaine privé de l'Etat destinés à la réalisation de projets d'investissement, *JORA* n° 49 du 3 septembre 2008.

<sup>25</sup> Décret exécutif n° 09-152 du 2 mai 2009 fixant les conditions et modalités de concession des terrains relevant du domaine privé de l'Etat destinés à la réalisation de projets d'investissements, *JORA* n° 27 du 6 mai 2009.

<sup>26</sup> Décret exécutif n° 09-153 du 2 mai 2009 fixant les conditions et modalités de concession et de gestion des actifs résiduels des entreprises publiques autonomes et non autonomes dissoutes et des actifs excédentaires des entreprises publiques économiques, *JORA* n° 27 du 6 mai 2009.

disponibles sont concédés sur la base d'un cahier des charges, aux enchères publiques ouvertes ou restreintes ou de gré à gré ». Le texte législatif retient la procédure de concession aux enchères publiques comme règle de principe : elle est autorisée par arrêté du ministre chargé du tourisme<sup>27</sup>, par arrêté du ministre chargé de l'industrie et de la promotion des investissements<sup>28</sup>, par arrêté du ministre chargé de l'aménagement du territoire<sup>29</sup>, ou, enfin, par arrêté du wali territorialement compétent<sup>30</sup>.

A titre dérogatoire, les terrains en cause peuvent être concédés de gré à gré lorsque les projets d'investissement :

- présentent un caractère prioritaire et d'importance nationale ;
- participent à la satisfaction de la demande nationale de logements ;
- sont fortement créateurs d'emplois ou de valeur ajoutée ;
- contribuent au développement des zones déshéritées ou enclavées.

Dans ce cas de figure, la concession est autorisée par le Conseil des ministres sur proposition du Conseil national de l'investissement.

De telles dispositions sont remises en cause par la loi de finances complémentaire pour 2011 qui supprime le recours aux enchères publiques pour s'en tenir à la concession de gré à gré. Par ailleurs, le texte opère un revirement s'agissant des organes compétents en la matière : le pouvoir de décision est concentré entre les mains du wali qui doit cependant agir sur proposition de divers organes : comité d'assistance à la localisation et à la promotion des investissements et de la régulation du foncier (CALPIREF), organisme gestionnaire de la ville nouvelle ou après avis favorable de l'agence nationale de développement du tourisme. Dans ces trois cas de figure, la loi requiert l'accord préalable du ministre sectoriellement compétent. Enfin, les mêmes dispositions sont modifiées par la loi de finances pour 2013 qui précise que l'accord préalable du ministre concerné n'est requis que dans le cas des terrains situés à l'intérieur du périmètre d'une ville nouvelle (il s'agit en l'occurrence du ministre chargé de l'aménagement du territoire).

On en arrive ainsi à une situation de grande instabilité qui dénote l'absence de vision stratégique des pouvoirs publics et les errements du législateur dans le domaine des investissements, ce qui ne manque pas de décourager tout investisseur potentiel en quête de stabilité juridique et de visibilité.

## **II – Le traitement dirigiste de l'investissement**

L'investissement privé obéit à un régime exorbitant en ce que les nouvelles règles relatives au traitement et à la liquidation mettent en évidence la résurgence de l'Etat interventionniste dans le domaine économique. Une telle orientation peut être repérée dans la mise sous tutelle de l'entreprise, les restrictions en matière de privatisations d'entreprises publiques et la mise en œuvre du droit de préemption au profit de l'Etat.

---

<sup>27</sup> Lorsque le terrain concerné relève du foncier touristique constructible, sur proposition de l'organisme chargé du foncier touristique sur la base d'un cahier des charges qui définit le concept du projet à réaliser et les critères qu'il devra réunir.

<sup>28</sup> Lorsque le terrain concerné relève d'organismes publics chargés de la régulation et de l'intermédiation foncière.

<sup>29</sup> Lorsque le terrain relève du périmètre de la ville nouvelle, sur proposition de l'organisme chargé de sa gestion et ce, conformément au plan d'aménagement de la ville nouvelle.

<sup>30</sup> Sur proposition d'un comité dont l'organisation, la composition et le fonctionnement sont fixés par voie réglementaire.

## 1 - Les restrictions en matière de privatisation des entreprises publiques

Toute politique destinée à attirer l'investissement ne peut faire l'économie d'un minimum de lisibilité. Cela signifie qu'elle doit s'intégrer dans une stratégie claire et cohérente. Elle doit s'inscrire par ailleurs dans la durée parce que les positionnements pris par les investisseurs potentiels supposent des règles constantes. Certes, les textes destinés à encadrer une telle politique et à en assurer l'effectivité peuvent faire l'objet de correctifs et d'amendements, il reste cependant que les revirements intempestifs et inattendus des pouvoirs publics révèlent l'absence d'une politique cohérente et inscrite dans la durée. C'est dans le domaine des privatisations d'entreprises publiques que s'exprime sans doute le mieux le manque de lisibilité de la politique nationale en matière d'investissement.

En vertu de l'article 2 de l'ordonnance n° 01-03 du 20 août 2001 modifiée et complétée relative au développement de l'investissement, « les reprises d'activités dans le cadre d'une privatisation partielle ou totale » sont considérées comme des investissements à part entière et bénéficient en conséquence des avantages prévus par le texte législatif. C'est pourquoi la mise en œuvre des textes ayant trait à la privatisation des entreprises publiques renseigne sur la politique de l'Etat en matière de promotion de l'investissement.

Etant assimilée à un acte d'investissement, l'opération de cession d'entreprises ou d'actifs est ainsi censée être menée dans le cadre d'une stratégie attractive en direction des investisseurs. Comme pouvait l'exprimer le ministre en charge du dossier, la privatisation est destinée à sauvegarder le secteur industriel algérien marqué par « une productivité extrêmement faible concernant à la fois la qualité et le coût des produits ». En somme, la privatisation répond à un « besoin de capitaux, de technique et de management »<sup>31</sup>.

En janvier 2008, sept années après la promulgation du texte législatif ayant trait à la privatisation des entreprises publiques<sup>32</sup>, le ministre en charge du secteur pouvait souligner que « l'opération de privatisation a connu un développement rapide depuis 2005, avec l'ouverture du capital de 350 entreprises et la programmation de 100 autres à la privatisation durant le premier semestre 2008 »<sup>33</sup>.

En février 2008, le gouvernement opère un revirement en replaçant les entreprises publiques sous tutelle des ministères. On revient ainsi à la période de l'économie administrée antérieure aux réformes de 1988<sup>34</sup>.

En mars 2009, le ministre chargé des privatisations annonce l'intention du gouvernement de créer 13 nouvelles grandes entreprises nationales à partir du tissu existant pour couvrir divers secteurs comme la sidérurgie, la pétrochimie, la pharmacie, le transport aérien<sup>35</sup>. Il

---

<sup>31</sup> Nour-Eddine TERKI, « Les aspects juridiques de la privatisation des entreprises publiques économiques », *Idara*, n° 34, 2007, pp. 8-9.

<sup>32</sup> Ordonnance n° 01-04 du 20 août 2001 relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des entreprises publiques économiques, *JORA* n° 47 du 22 août 2001, complétée par ordonnance n° 08-01 du 28 février 2008, *JORA* n° 11 du 2 mars 2008.

<sup>33</sup> Amine MAKRI, « 100 entreprises publiques en vente en Algérie », 21 janvier 2008, [actualite.el-annabi.com/](http://actualite.el-annabi.com/)

<sup>34</sup> M. BENMEHDI, « Elles n'ont pas trouvé preneur : les entreprises publiques sous administration des ministères », 16 février 2008, [actualite.el-annabi.com/](http://actualite.el-annabi.com/)

<sup>35</sup> Fouzi ALB, « Algérie-Stratégie Industrielle : la nouvelle coquille vide du ministre Temmar », 22 Mars, 2009, [www.lematindz.net/news/](http://www.lematindz.net/news/)

s'agit ainsi de la mise en œuvre d'une nouvelle politique industrielle aux antipodes de celle qui a prévalu jusque-là et qui consistait à privatiser, non à réorganiser ou encore restructurer.

Enfin, l'article 13 de l'ordonnance ayant trait à la privatisation des entreprises publiques précise que la privatisation est entendue au sens de « 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 détenu 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 ».

La loi de finances complémentaire pour 2009 introduit dans l'ordonnance relative au développement de l'investissement un article 4 *quater* qui exclut la privatisation totale de l'entreprise publique au profit des investisseurs nationaux résidents pour retenir une formule d'ouverture limitée de capital avec une procédure de cession totale ajournée dans le temps .

En effet, lors de l'ouverture du capital d'une entreprise publique au profit de l'actionnariat national résident, la participation de ce dernier est limitée à 66 % au maximum du capital. Ce n'est qu'à l'issue d'une période de cinq (5) ans que l'investisseur national « peut lever, auprès du conseil des participations de l'Etat une option d'achat des actions détenues par l'entreprise publique économique »<sup>36</sup>. En outre, les investissements projetés en partenariat avec des entreprises publiques ne peuvent se réaliser qu'à travers une participation minimale de ces dernières de l'ordre de 34% du capital social.

On assiste ainsi non seulement à un reflux de la privatisation des entreprises publiques, mais également à un redéploiement du secteur public qui confirme la thèse de la résurgence de l'Etat producteur. Il s'agit en somme de la remise en cause de toute la politique de privatisation des entreprises publiques et de la mise en branle d'une action de grande envergure de réhabilitation d'entreprises dont le mode de gestion aboutit à alourdir de manière continue les charges du trésor public.

## **2 - La mise sous tutelle l'entreprise privée : l'exemple du secteur bancaire**

Le retour au dirigisme ou la résurgence de l'Etat omnipotent aboutit à la mise sous tutelle de l'entreprise privée dans le secteur bancaire et ce, à un double titre : il est interdit aux banques d'octroyer des crédits à la consommation, par ailleurs, le législateur institue une action spécifique au profit de l'Etat dans le capital des banques et établissements financiers privés.

L'article 75 de la loi de finances complémentaire pour 2009 dispose : « Les banques ne sont autorisées à accorder des crédits aux particuliers que dans le cadre des crédits immobiliers ». De telles dispositions, qui interdisent les crédits à la consommation, constituent une ingérence dans la libre gestion des établissements bancaires. A l'origine de l'adoption d'une telle mesure, on invoque la volonté des pouvoirs publics de protéger les

---

<sup>36</sup> Art. 4 *quater* al. 3 de l'ordonnance n° 01-03 du 20 août 2001 modifiée et complétée relative au développement de l'investissement.

particuliers contre le phénomène de surendettement. Une telle justification n'est point pertinente dans la mesure où le législateur avait la faculté d'encadrer le crédit à la consommation dans le but de protéger la clientèle des banques. Si le crédit n'est pas encadré mais purement et simplement interdit, la mesure répond en réalité à un autre objectif : celui de limiter la consommation de produits importés et spécialement des voitures de tourisme dont une grande partie a été écoulee grâce aux crédits à la consommation consentis par les banques.

En outre, les modifications apportées à l'ordonnance de 2003 relative à la monnaie et au crédit instituent une action spécifique au profit de l'Etat dans le capital des banques et établissements financiers à capitaux privés. Une telle action lui permet d'être représenté, sans droit de vote, au sein des organes sociaux de l'entreprise<sup>37</sup>.

Certes, la technique de l'action spécifique n'est pas nouvelle en droit algérien. Elle a en effet été introduite par l'ordonnance de 1995 relative à la privatisation des entreprises publiques qui dispose en son article 6 alinéa 3 que lors d'une opération de privatisation, les cahiers des charges peuvent prévoir « la conservation, à titre provisoire par le cédant, d'une action spécifique »<sup>38</sup> dont les modalités de mise en œuvre ont été précisées par voie réglementaire<sup>39</sup>. De telles dispositions ont été reprises par l'article 19 *alinéa* 2 de l'ordonnance de 2001 qui régit tant l'organisation que la gestion et la privatisation des entreprises publiques<sup>40</sup>.

Selon les termes du texte d'application de l'ordonnance, l'action spécifique est d'abord provisoire. En effet, et en application des dispositions de l'article 6 du décret exécutif n° 01-352 du 10 novembre 2001, l'action spécifique ne peut être instituée pour une période de plus de trois (3) années<sup>41</sup>.

En outre, l'action spécifique étant destinée à permettre à l'Etat d'intervenir au niveau de l'entreprise privatisée « pour des raisons d'intérêt national », il va sans dire qu'elle ne peut logiquement être instituée que dans le cas de privatisation d'entreprises d'envergure nationale qui présentent un intérêt essentiel pour l'économie nationale. A ce titre, il s'agit d'une procédure exceptionnelle mise en œuvre par décision du Premier ministre après approbation du Conseil des participations de l'Etat et sur rapport du ministre en charge des participations de l'Etat.

---

<sup>37</sup> Art. 83 de l'ordonnance n° 03-11 du 26 août 2003 relative à la monnaie et au crédit, *JORA* n° 52 du 27 août 2003, modifiée et complétée par ordonnance n° 09-01 du 22 juillet 2009 portant loi de finances complémentaire pour 2009, *JORA* n° 44 du 26 juillet 2009, modifiée et complétée par ordonnance n° 10-04 du 26 août 2010, *JORA* n° 50 du 1<sup>er</sup> septembre 2010.

<sup>38</sup> Ordonnance n° 95-22 du 26 août 1995 relative à la privatisation des entreprises publiques, *JORA* n° 48 du 3 septembre 1995, modifiée et complétée par ordonnance n° 97-12 du 19 mars 1997, *JORA* n° 15 du 19 mars 1997.

<sup>39</sup> Décret exécutif n° 96-133 du 13 avril 1996 fixant les conditions et modalités d'exercice de l'action spécifique, *JORA* n° 23 du 14 avril 1996.

<sup>40</sup> Ordonnance n° 01-04 du 20 août 2001 modifiée relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des entreprises publiques économiques.

<sup>41</sup> Décret exécutif n° 01-352 du 10 novembre 2001 fixant les conditions et modalités d'exercice de l'action spécifique, *JORA* n° 67 du 11 novembre 2001.

Enfin, s'agissant des droits attachés à la détention de l'action spécifique, l'Etat dispose du pouvoir :

- de désigner un ou deux représentants dans les organes sociaux de l'entreprise sans voix délibérative ;
- de s'opposer à toute décision portant sur le changement de la nature de l'activité, la liquidation volontaire ou sur la réduction des effectifs de l'entreprise.

En pratique, et selon un observateur averti, il semblerait que l'Etat n'ait jamais recouru à une telle technique lors de la privatisation d'un ensemble d'entreprises<sup>42</sup>.

Dans le cas des banques, la situation est tout autre dans la mesure d'abord où il ne s'agit pas de banques privatisées. Ici, l'Etat s'immisce dans la vie de l'entreprise sans en avoir été propriétaire au préalable comme dans le cas d'une privatisation.

Par ailleurs, tandis que dans le cas des entreprises publiques privatisées l'action spécifique est provisoire et exceptionnelle en ce qu'elle ne vise que certaines d'entre-elles, dans le cas des banques privées, son institution est généralisée et s'applique sans limitation de durée : en un mot, elle est perpétuelle.

On peut penser que l'institution d'une action spécifique dans le capital des banques et établissements financiers permet à l'Etat de veiller à la stabilité du système bancaire et financier à travers la mise en place d'un dispositif de surveillance et de supervision qui lui permet de s'assurer du respect par les banques et les établissements financiers des règles prudentielles et de saine gestion ainsi que des règles de bonne conduite et de déontologie. Or, de telles attributions relèvent de la compétence de l'organe de supervision qu'incarne la Commission bancaire<sup>43</sup>.

En paraphrasant un arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), devenue Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), on peut estimer que si la continuité du fonctionnement du système bancaire en cas de crise pourrait relever, en principe, des raisons impérieuses d'intérêt général, il faudrait encore établir le caractère nécessaire et proportionné des mesures en question quant au but à atteindre<sup>44</sup>. En effet, le but visé pourrait être atteint de façon plus efficace par des mesures spécifiques qui seraient applicables en temps de crise.

En somme, l'institution d'une action spécifique dans le capital des banques et établissements financiers ne peut que constituer un obstacle supplémentaire dressé devant les investissements privés dans le secteur de l'intermédiation bancaire et financière. Par ailleurs, dans la mesure où la détention d'une action spécifique permet à l'Etat « de s'informer sur toute la marche de l'entreprise, alors que la confidentialité est de rigueur dans le monde des affaires »<sup>45</sup>, les dirigeants des sociétés concernées seraient tentés de contourner la loi en

---

<sup>42</sup> Voir Nour Eddine TERKI, « Les aspects juridiques de la privatisation des entreprises publiques économiques », op. cit. p. 14.

<sup>43</sup> Sur les attributions de la Commission bancaire, voir Rachid ZOUAÏMIA, *Les autorités de régulation financière en Algérie*, Editions Belkeise, Alger, 2013.

<sup>44</sup> CJCE, Arrêt du 4 juin 2002, Affaire C-483/99, Commission des Communautés européennes c/République française, *Journal officiel des Communautés européennes*, C 169/3 du 13 juillet 2002 ; également disponible sur [curia.europa.eu/](http://curia.europa.eu/)

<sup>45</sup> Nour Eddine TERKI, « Les aspects juridiques de la privatisation des entreprises publiques économiques », op. cit. p. 13.

organisant des conseils clandestins où seraient débattues les vraies questions ayant trait à la gestion de l'entreprise et ce, au motif que les banques publiques pourraient bien bénéficier des informations auxquelles accèdent les représentants de l'Etat.

### **3 - Les restrictions en matière de liquidation de l'investissement**

On assiste à partir de l'année 2009 au gel des réformes libérales engagées durant les années 1990 et au retour de l'Etat dirigiste qui se profile à travers la consécration d'un droit de préemption au profit de l'Etat en cas de cession des participations de l'investisseur. L'exercice d'un tel droit nécessite d'en apprécier la nature ainsi que l'impact sur le climat de l'investissement.

#### **a – Le droit de préemption**

L'exercice du droit de préemption par l'Etat a été consacré dans deux cas de figure : il touche les participations au capital des banques et établissements financiers comme il vise les participations dont la cession est opérée en faveur d'investisseurs étrangers dans tout secteur d'activité.

##### **– Le droit de préemption dans le secteur bancaire**

S'agissant des banques et établissements financiers, l'article 94 de l'ordonnance relative à la monnaie et au crédit modifiée et complétée précise que « L'Etat dispose d'un droit de préemption sur toute cession d'actions ou de titres assimilés d'une banque ou d'un établissement financier ». Par ailleurs, il interdit explicitement toute cession réalisée à l'étranger en ce qu'il considère comme nulle et de nul effet « Toute cession d'actions ou de titres assimilés qui n'est pas réalisée sur le territoire national et conformément à la législation et à la réglementation en vigueur ».

##### **– Le droit de préemption en cas de cession au profit de personnes étrangères**

L'article 30 de l'ordonnance de 2001 relative au développement de l'investissement dispose que « Les investissements qui bénéficient des avantages prévus par la présente ordonnance peuvent faire l'objet de transfert ou de cession. Le repreneur s'engage auprès de l'Agence à honorer toutes les obligations prises par l'investisseur initial et ayant permis l'octroi desdits avantages, faute de quoi ces avantages sont supprimés ». Par ailleurs, l'ordonnance précise clairement en son article 14 que « Les personnes physiques et morales étrangères reçoivent un traitement identique à celui des personnes physiques et morales algériennes, eu égard aux droits et obligations en relation avec l'investissement ».

Si les dispositions des articles 14 et 30 de l'ordonnance de 2001 n'ont pas été modifiées, il reste que le législateur y a introduit un nouvel article 4 *quinquies* dont les dispositions méritent d'être intégralement reproduites. Ce dernier dispose que « L'Etat ainsi que les entreprises publiques économiques disposent d'un droit de préemption sur toutes les cessions de participations (...) au profit d'actionnaires étrangers.

Toute cession est subordonnée, à peine de nullité, à la présentation d'une attestation de renonciation à l'exercice du droit de préemption, délivrée par les services compétents du ministre chargé de l'investissement après délibération du Conseil des participations de l'Etat. La demande de l'attestation est présentée aux services compétents par le notaire chargé de rédiger l'acte de cession précisant le prix et les conditions de la cession.

En cas d'exercice du droit de préemption, le prix est arrêté sur la base d'une expertise. L'attestation de renonciation est délivrée au notaire chargé de rédiger l'acte de cession dans un délai maximum d'un (1) mois, à compter de la date du dépôt de la demande.

En cas de délivrance de l'attestation, l'Etat conserve, pendant une période d'une (1) année, le droit d'exercice du droit de préemption tel que prévu par le code de l'enregistrement en cas d'insuffisance du prix.

Le défaut de réponse par les services compétents pendant ce délai d'un (1) mois vaut renonciation à l'exercice du droit de préemption, sauf dans le cas où le montant de la transaction excède un montant défini par arrêté du ministre chargé de l'investissement et lorsque cette transaction porte sur des actions ou parts sociales d'une société exerçant l'une des activités définies par le même arrêté.

Ce même arrêté définira également les modalités de recours à l'expertise ainsi que le modèle de l'attestation susvisée.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par voie réglementaire ».

### **b – La mise en œuvre du droit de préemption : une expropriation déguisée**

A première vue, l'exercice par l'Etat du droit de préemption peut sembler sans conséquences sur l'exercice par le propriétaire des prérogatives attachées au droit de propriété de l'investissement. En effet, le droit de préemption n'est ni une mesure d'expropriation, ni une mesure de nationalisation. L'Etat se contente de se porter acquéreur de l'entreprise dont les actifs sont proposés à la cession au profit d'investisseurs étrangers en usant toutefois d'un rang prioritaire<sup>46</sup>.

Toutefois, et en pratique, le droit de préemption peut être assimilé à une mesure de dépossession et les dispositions législatives précitées peuvent être classées dans la catégorie des expropriations déguisées. Il ne s'agit pas de mesures de transfert forcé de propriété au profit de l'Etat, mais d'actes ayant des effets équivalents en ce qu'elles interfèrent avec les droits de propriété du fait de leur caractère à la fois rétroactif et discriminatoire<sup>47</sup>.

En second lieu, la mise en mouvement de la mesure de préemption aboutit à retarder l'opération de transfert de propriété de l'entreprise en comparaison avec une cession commerciale ordinaire et ce, au vu de la lourdeur de la procédure qui peut prendre des mois si ce n'est des années. A titre d'exemple, le projet de cession de Djazzy au profit d'un opérateur sud-africain aurait pu être réalisé en quelques semaines. Dans la mesure où l'Etat a exprimé l'intention d'exercer son droit de préemption pour acquérir l'entreprise, la cession ne pourra se réaliser qu'à l'issue d'une longue procédure qui nécessite le choix par voie d'appel d'offres de banques d'affaires pour déterminer la valeur des actifs. En cas de différend entre les parties, le propriétaire pourrait être tenté de recourir à l'arbitrage international, ce qui aura pour effet d'allonger encore plus les délais de transfert. Durant toute cette période, l'entreprise en cause peut subir toutes sortes d'effets néfastes d'une telle situation : dépréciation de sa valeur en bourse, risque de perte de crédit auprès des banques en raison de l'incertitude entourant l'opération de cession, prix de cession fixé par expertise inférieur au prix du marché.

---

<sup>46</sup> M. ABDOU, « Le droit de préemption est-il vraiment une menace pour le climat des affaires en Algérie ? », *El Watan* du 5 janvier 2011.

<sup>47</sup> On a pu classer dans une telle catégorie, notamment, les mesures ayant pour objet ou effet une imposition prohibitive des bénéfices, la vente forcée de la majorité des intérêts à des nationaux, l'affaiblissement des droits de gestion consécutifs au capital détenu, etc. Voir, Valérie VESQUE-JEANCARD, Hélène DESBOIS, Anne-Marie ALCA, « Le contentieux de l'investissement international », [www.finances.gouv.fr/notes\\_bleues/](http://www.finances.gouv.fr/notes_bleues/)

Par ailleurs, les dispositions de l'article 4 *quinquies* ne s'appliquent pas seulement aux sociétés ayant bénéficié d'avantages ou de facilités mais également à celles non éligibles aux avantages prévus par la législation en vigueur. Enfin, les nouvelles dispositions s'appliquent de manière indistincte à tous les investissements, y compris à ceux réalisés avant l'entrée en vigueur de la loi de finances complémentaire qui les incorporent dans le dispositif de l'ordonnance de 2001. Or, celle-ci précise clairement en son article 15 que « Les révisions ou abrogations susceptibles d'intervenir à l'avenir ne s'appliquent pas aux investissements réalisés dans le cadre de la présente ordonnance à moins que l'investisseur ne le demande expressément ».

On en arrive, à travers de telles dispositions, à soumettre au contrôle de l'Etat toute transaction ayant pour objet la totalité ou une fraction du capital de l'entreprise lorsque la cession est envisagée au profit d'un investisseur étranger. Si un droit de regard des autorités publiques peut se justifier dans le cas de transactions touchant des entreprises d'envergure ayant des activités stratégiques pour l'économie nationale, tel n'est pas le cas lorsqu'on est en présence de sociétés de taille réduite et, qui plus est, exercent des activités tout à fait banales. Par ailleurs, on imagine mal la mise en œuvre d'une telle procédure dans le cas de cession d'actions au niveau de la bourse des valeurs pour des sociétés cotées en bourse où l'investisseur étranger est en mesure d'acquérir des titres comme le lui permet la réglementation<sup>48</sup>. Sauf à penser qu'une telle réglementation est tout simplement tombée en désuétude au vu de la nouvelle orientation des pouvoirs publics en matière de traitement de l'investissement étranger<sup>49</sup>.

### **III - Les dérives des pouvoirs publics en matière de gouvernance**

A l'origine, le législateur met en œuvre à travers l'ordonnance de 2001 une politique attractive en direction des investisseurs, notamment à travers l'institution d'un guichet unique au niveau de l'ANDI, destiné à faciliter et simplifier les démarches de l'investisseur, raccourcir les délais de traitement des dossiers. A la suite de la promulgation de la loi de finances complémentaire pour 2009, on constate une remise en cause d'une telle démarche et ce, à un double titre : on relève en effet une centralisation excessive du pouvoir de décision en rapport avec l'investissement, on note ensuite le revirement du législateur sur la question de la célérité dans le traitement des dossiers des investisseurs.

#### **1 – L'extrême centralisation du pouvoir de décision en rapport avec l'investissement**

L'ordonnance de 2001 relative au développement de l'investissement consacre la mise en place de structures de proximité avec les milieux d'affaires qui traduit la volonté des pouvoirs publics d'adopter les règles de bonne gouvernance et rompre avec le fonctionnement bureaucratique de l'administration classique. Les réformes entreprises à partir de 2008 remettent en cause la politique de décentralisation du pouvoir de décision en rapport avec l'investissement initiée par les pouvoirs publics dans le cadre de la mise en œuvre d'une stratégie de bonne gouvernance destinée à attirer l'investissement. Une telle remise en cause

---

<sup>48</sup> Règlement n° 2000-04 du 02 Avril 2000 relatif aux mouvements de capitaux au titre des investissements de portefeuille des non-résidents, [www.bank-of-algeria.dz/](http://www.bank-of-algeria.dz/)

<sup>49</sup> Sur la question, voir Rachid ZOUAÏMIA, « Le régime des investissements étrangers à l'épreuve de la résurgence de l'Etat interventionniste », op. cit. ; Amelle GUESMI, Ammar GUESMI, « Patriotisme économique, investissements étrangers et sécurité juridique », in *L'exigence et le droit, Mélanges en l'honneur du Professeur Mohand ISSAD*, AJED Edition, Alger, 2011, pp. 263-294.

peut être perçue à deux niveaux : en matière d'octroi des avantages et en matière d'avantages spécifiques liés au foncier industriel.

#### **a – En matière d'octroi des avantages**

Il est communément admis que la bonne gouvernance des institutions publiques passe par une séparation entre les fonctions de conception qui relèvent d'un organe politique et les fonctions techniques qui sont confiées à des organes administratifs. L'ordonnance de 2001 fait siennes un tel précepte de la gouvernance en établissant une séparation entre les fonctions stratégiques qui relèvent du Conseil national de l'investissement, et les fonctions techniques ou de gestion qui ressortissent de la compétence d'un organe administratif, l'Agence nationale de développement de l'investissement. En effet, l'article 18 de l'ordonnance institue auprès du ministre chargé de la promotion des investissements, un Conseil national de l'investissement placé sous l'autorité et la présidence du Premier ministre. Il y est prévu que « Le Conseil est chargé des questions liées à la stratégie des investissements et à la politique de soutien aux investissements, de l'approbation des conventions (...) et, d'une manière générale, de toutes questions liées à la mise en œuvre des dispositions de la présente ordonnance »<sup>50</sup>. S'agissant de l'organe administratif, l'ordonnance précise en son article 21 que l'Agence nationale de développement de l'investissement a, notamment, pour missions : « d'octroyer les avantages liés à l'investissement dans le cadre du dispositif en vigueur »<sup>51</sup>.

Le nouveau dispositif juridique remet en cause une telle séparation en ce qu'il décharge l'organe administratif de certaines de ses attributions pour les confier à l'organe politique qui, en plus de la charge de fixer les objectifs, les priorités, se retrouve à gérer l'octroi des avantages. En effet, et en vertu de l'article 9 *ter* de l'ordonnance, « Les investissements dont le montant est égal ou supérieur à 1.500.000.000 DA ne peuvent bénéficier des avantages du régime général que dans le cadre d'une décision du conseil national de l'investissement ».

En outre, l'Agence est également dépouillée de ses attributions classiques concernant les investissements soumis au régime dérogatoire et présentant un intérêt pour l'économie nationale. Ces derniers bénéficient d'avantages particuliers qui sont consentis par le Conseil national de l'investissement. En effet, l'article 12 *ter* 3 de l'ordonnance modifiée et complétée dispose : « Le conseil national de l'investissement est habilité à consentir, pour une période qui ne peut excéder cinq (5) années, des exemptions ou réductions des droits, impôts ou taxes, y compris la taxe sur la valeur ajoutée grevant les prix des biens produits par l'investissement entrant dans le cadre des activités industrielles naissantes ».

Or, le Conseil national de l'investissement est placé sous l'autorité du Premier ministre qui en assure la présidence et comprend une dizaine de ministres, ce qui l'assimile pratiquement au Conseil du gouvernement. On aboutit ainsi à une confusion des pouvoirs au sommet de la pyramide qui n'est pas de nature à garantir une gestion efficace de l'investissement. « La confusion entre les décisions politiques et techniques est la source de multitudes de dysfonctionnements dans les pays en voie de développement »<sup>52</sup> en ce que les politiciens cherchent à monopoliser les deux rôles. Une telle perspective renforce l'opacité du

<sup>50</sup> Voir, décret exécutif n° 06-355 du 9 octobre 2006 relatif aux attributions, à la composition, à l'organisation et au fonctionnement du Conseil national de l'investissement, *JORA* n° 64 du 11 octobre 2006.

<sup>51</sup> Voir décret exécutif n° 06-356 du 9 octobre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence nationale de développement de l'investissement, *JORA* n° 64 du 11 octobre 2006, modifié et complété par décret exécutif n° 02-314 du 14 octobre 2002, *JORA* n° 68 du 16 octobre 2002.

<sup>52</sup> Abdelhak LAMIRI, « La psychose de l'après-pétrole », *El Watan Economie*, du 10 au 16 juin 2013.

système dans la mesure où les plus hautes autorités du pays s'impliquent dans un domaine qui doit relever des organes de gestion de l'investissement. Or, la forte centralisation du pouvoir de décision, qui renforce la bureaucratie, dresse des obstacles parfois infranchissables devant les investisseurs.

## **b – En matière d'avantages spécifiques liés au foncier industriel**

Les pouvoirs publics ont entrepris la mise en place d'un mécanisme d'accès aux assiettes foncières nécessaires à l'implantation de projets industriels : c'est l'objet de l'ordonnance du 30 août 2006 ayant trait à la concession et à la cession des biens fonciers de l'Etat destinés à la réalisation de projets d'investissement<sup>53</sup>. Outre divers avantages consentis au profit des projets d'investissement bénéficiant du régime de la convention, celle-ci prévoit en son article 11 que « Le conseil national de l'investissement peut consentir des abattements sur le prix de cession ou sur le montant de la redevance locative annuelle tels que fixés par l'administration des domaines ».

L'ordonnance du 30 août 2006 est toutefois abrogée par l'ordonnance 1<sup>er</sup> septembre 2008 qui prévoit que les projets d'investissement en question peuvent également bénéficier d'un abattement sur le montant de la redevance locative annuelle fixée par l'administration des domaines. Toutefois, le pouvoir de décision est transféré du Conseil national de l'investissement au Conseil des ministres qui, rappelons-le, est présidé par le Président de la République<sup>54</sup>.

En somme, les plus hautes autorités du pays se transforment en définitive en organes de gestion de l'investissement, de sorte qu'elles cumulent les tâches de conception, d'animation, d'orientation et de contrôle avec les tâches de gestion qui doivent faire l'objet d'un processus d'externalisation au profit d'entités publiques proches des secteurs d'intervention de ces dernières<sup>55</sup>. On assiste ainsi à la politisation de l'acte d'investir à travers une centralisation excessive du pouvoir de décision en ce que le législateur implique les organes suprêmes de l'Etat pour des opérations qui doivent relever des actes de la vie courante dans une économie de marché. Une telle perspective renforce l'opacité du système dans la mesure où les plus hautes autorités du pays s'impliquent dans un domaine qui doit relever des organes de gestion de l'investissement sans être astreintes au respect du principe de transparence qui s'impose aux organes administratifs.

---

<sup>53</sup> Ordonnance n° 06-11 du 30 août 2006 fixant les conditions et modalités de concession et de cession des terrains relevant du domaine privé de l'Etat destinés à la réalisation de projets d'investissement, *JORA* n° 53 du 30 août 2006.

<sup>54</sup> Ordonnance n° 08-04 du 1<sup>er</sup> septembre 2008 fixant les conditions et modalités de concession des terrains relevant du domaine privé de l'Etat destinés à la réalisation de projets d'investissement, *JORA* n° 49 du 3 septembre 2008, modifiée et complétée par loi n° 11-11 du 18 juillet 2011 portant loi de finances complémentaire pour 2011, *JORA* n° 40 du 20 juillet 2011, modifiée et complétée par loi n° 12-12 du 26 décembre 2012 portant loi de finances pour 2013, *JORA* n° 72 du 30 décembre 2012.

<sup>55</sup> La même remarque vaut pour le cas des privatisations en ce que c'est le Conseil des participations de l'Etat, présidé par le Premier ministre, qui est habilité à se prononcer sur la cession des actions détenues par l'entreprise publique. Tel est également le cas dans l'hypothèse d'une cession des participations au profit d'un investisseur étranger en ce que c'est le Conseil des participations de l'Etat qui se prononce sur l'exercice du droit de préemption. Sur la composition du Conseil, voir décret exécutif n° 01-253 du 10 septembre 2001 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil des participations de l'Etat, *JORA* n° 51 du 12 septembre 2001, modifié par décret présidentiel n° 06-184 du 31 mai 2006, *JORA* n° 36 du 31 mai 2006. La modification du décret exécutif par décret présidentiel est une pratique qui viole manifestement les dispositions de l'article 125 *alinéa* 2 de la Constitution qui précise que « L'application des lois relève du domaine réglementaire du Premier ministre ».

A titre d'exemple, l'article 8 de l'ordonnance de 2001 précise que « La décision de l'agence indique, outre le bénéficiaire, les avantages accordés à celui-ci ainsi que les obligations à sa charge conformément aux dispositions de la présente ordonnance ». Le texte ajoute qu'un extrait de la décision fait l'objet d'une publication au bulletin officiel des annonces légales.

Or, une telle obligation n'a pas été étendue au Conseil national de l'investissement lorsqu'il se prononce sur les avantages accordés aux investissements dont le montant est égal ou supérieur à 1.500.000.000 DA.

Par ailleurs, la centralisation du pouvoir de décision entre les mains du Conseil national de l'investissement et du Conseil des ministres anéantit le droit de recours reconnu au profit de l'investisseur par les dispositions de l'article 7 *bis* de l'ordonnance relative au développement de l'investissement. Ce dernier prévoit que « Les investisseurs s'estimant lésés, au titre du bénéfice des avantages, par une administration ou un organisme chargé de la mise en œuvre de la présente ordonnance (...), disposent d'un droit de recours » qui s'exerce auprès de la commission de recours compétente en matière d'investissement<sup>56</sup>. Dans la mesure où celle-ci est présidée par le ministre chargé de la promotion des investissements ou son représentant, on imagine mal qu'elle puisse accueillir des recours dirigés contre les décisions du Conseil national de l'investissement qui est présidé par le Premier ministre ou du Conseil des ministres qui préside le Chef de l'Etat.

## **2 – Le reflux de la gouvernance en matière de délais de traitement des dossiers**

A l'origine, l'ordonnance de 2001 prévoit en son article 7 que « L'Agence dispose d'un délai maximum de trente (30) jours à compter de la date de dépôt de la demande d'avantages pour :

- fournir aux investisseurs tous documents administratifs nécessaires à la réalisation de l'investissement ;
- notifier à l'investisseur la décision d'octroi ou de refus des avantages sollicités ».

L'ordonnance du 15 juillet 2006 modifie l'article 7 précité dans le sens d'une plus grande célérité dans la gestion des dossiers. Il y est prévu en effet que, sous réserve des dispositions particulières applicables aux investissements présentant un intérêt pour l'économie nationale<sup>57</sup>, le délai de 30 jours est ramené à :

- soixante-douze (72) heures pour la délivrance de la décision relative aux avantages prévus au titre de la réalisation ;
- dix (10) jours pour la délivrance de la décision relative aux avantages prévus au titre de l'exploitation<sup>58</sup>.

De telles dispositions traduisent de manière claire la volonté des autorités algériennes d'améliorer le cadre de l'investissement comme les y a convié un rapport de la CNUCED sur

---

<sup>56</sup> Décret exécutif n° 06-357 du 9 octobre 2006 portant composition, organisation et fonctionnement de la commission de recours compétente en matière d'investissement, *JORA* n° 64 du 11 octobre 2006.

<sup>57</sup> Dans un tel cas de figure, les avantages octroyés à l'investisseur sont consignés dans une convention.

<sup>58</sup> Sur la procédure, voir décret exécutif n° 08-98 du 24 mars 2008 relatif à la forme et aux modalités de la déclaration d'investissement, de la demande et de la décision d'octroi d'avantages, *JORA* n° 16 du 26 mars 2008.

les politiques d'investissement en Algérie. En effet, les rédacteurs du rapport estiment que toute politique de promotion de l'investissement « ne peut réussir durablement sans les exigences de transparence et de bonne gouvernance »<sup>59</sup>. A ce titre, l'Algérie pourrait bénéficier de réformes supplémentaires notamment en renforçant la transparence des procédures et le cadre réglementaire de l'investissement.

La loi de finances complémentaire pour 2009 modifie l'article 7 précité dans le sens de la suppression pure et simple des délais impartis à l'Agence. Il y est prévu de manière tout à fait laconique que celle-ci « a pour mission de dynamiser le traitement des demandes d'avantages pour les investissements ». De telles dispositions non seulement marquent un revirement des pouvoirs publics s'agissant d'une question aussi primordiale que celle des délais de traitement des demandes d'avantages, mais traduisent également une régression même par rapport au texte de 1993 relatif à l'investissement<sup>60</sup>. Le souci du respect des principes de bonne gouvernance dans le domaine des investissements a ainsi été mis entre parenthèses.

En second lieu, concernant le droit de recours de l'investisseur contre les décisions de l'Agence, les amendements contenus dans la loi de 2006 instituent un recours administratif devant une commission de recours. L'article 7 *bis* prévoit que « Les investisseurs s'estimant lésés, au titre du bénéfice des avantages, par une administration ou un organisme chargé de la mise en œuvre de la présente ordonnance ainsi que ceux faisant l'objet d'une procédure de retrait engagée en application de l'article 33 ci-dessous, disposent d'un droit de recours ». Le texte ajoute que « Ce recours doit être exercé dans les quinze (15) jours qui suivent la notification de l'acte objet de la contestation ou du silence de l'administration ou de l'organisme concernés pendant les quinze (15) jours à compter de sa saisine ». Dans sa nouvelle version issue de la loi de finances complémentaires pour 2009 et s'agissant du délai de formation du recours en cas de silence de l'administration, l'article 7 *bis* étend le délai de quinze (15) jours à deux (2) mois.

## Conclusion

Le nouvel environnement, tel qu'il s'esquisse avec la mondialisation de l'économie et des échanges, met en relief de nouvelles exigences des investisseurs telles « la transparence des conditions d'investissement, un système fiscal raisonnable, l'absence de volatilité de la législation (...), un minimum de réglementations standardisées, raisonnables, facilement identifiables et appliquées clairement (...), des éléments de bonne gouvernance »<sup>61</sup>. Sur le marché de l'investissement, la sécurité juridique constitue ainsi une exigence majeure en ce que les investisseurs aspirent à évoluer dans un environnement juridique stable et prévisible comme ils sont attachés au respect scrupuleux des règles juridiques qui gouvernent l'investissement. Dans le cas algérien, l'absence de visibilité au double point de vue politique et juridique a pu être mise en lumière non seulement par des experts et analystes mais également par le directeur général de l'ANDI qui, au cours d'une table ronde autour de l'investissement en Algérie, n'a pas manqué de dénoncer « le manque de lisibilité de la

---

<sup>59</sup> CNUCED, *Examen de la politique de l'investissement : Algérie*, Nations Unies, New York et Genève, 2004, p. 95, disponible sur le site : [www.unctad.org/ipr/](http://www.unctad.org/ipr/)

<sup>60</sup> En vertu de l'article 9 du décret législatif n° 93-12 du 5 octobre 1993 précité, l'agence de promotion, de soutien et de suivi des investissements (l'APSI à laquelle succèdera l'ANDI), dispose d'un délai maximum de 60 jours, à compter de la date de dépôt régulier de la déclaration et de la demande d'avantages pour notifier à l'investisseur la décision d'octroi ou de refus des avantages ainsi que leur durée en cas d'accord.

<sup>61</sup> Thomas W. WÄLDE, *Nouveaux horizons pour le droit international des investissements dans le contexte de la mondialisation de l'économie*, op. cit. p. 20.

politique nationale en matière d'investissement»<sup>62</sup>. Au manque de lisibilité de la politique gouvernementale s'ajoute une érosion des standards de la bonne gouvernance qui éloigne de plus en plus les perspectives d'une économie de production, libérée de la dépendance à l'égard de la rente pétrolière.

Un tel constat comporte des risques majeurs pour le devenir du pays en ce que le nouveau régime applicable à l'investissement entache à n'en pas douter la réputation du pays. A ce titre, la publication annuelle des rapports *Doing Business* par la Société financière internationale (SFI), filiale de la Banque mondiale, permet de suivre, d'année en année, les améliorations et les reculs enregistrés par différents pays et ce, à travers un classement en fonction d'un indicateur synthétique « de la facilité de faire des affaires ». A titre comparatif, sur un total de cent quatre vingt neuf (189) pays, la Tunisie était logée au 80<sup>ème</sup> rang en 2007<sup>63</sup>, elle occupe le 51<sup>ème</sup> rang en 2013, enregistrant ainsi une amélioration de ses performances de 29 points. L'Egypte quant à elle passe de la 165<sup>ème</sup> place au classement de 2007 à la 128<sup>ème</sup> au classement de 2014. A ce titre elle améliore ses performances de 37 places. Le Maroc enregistre également une progression sur la même période, passant de la 115<sup>ème</sup> place à la 87<sup>ème</sup>, réalisant ainsi un gain de 28 places. Quant à l'Algérie, elle est passée, sur la même période, de la 116<sup>ème</sup> à la 153<sup>ème</sup> place, enregistrant ainsi une perte de 37 places<sup>64</sup> qui traduit une érosion de la crédibilité de l'Etat.

Enfin, les diverses mesures initiées par les pouvoirs publics constituent un danger pour l'économie nationale en ce sens qu'elles hypothèquent l'avenir du pays sur le terrain de l'activité économique productive. Sur ce registre, on peut légitimement s'interroger sur l'influence qu'exercent les lobbies de la sphère informelle et de l'import sur le pouvoir politique pour prendre en otage l'économie nationale à travers l'influence décisive qu'ils exercent sur le processus de prise de décision. En effet, si les mesures prises par les pouvoirs publics depuis 2009 ne jouent pas en faveur de l'investissement productif, en revanche, elles semblent bien servir les intérêts de tels groupes. C'est ainsi que l'ancien Premier ministre a reconnu que l'Etat ne parvenait pas à éradiquer le phénomène du commerce informel « en raison de la forte influence des lobbies politico-financiers ». Il devait ajouter : « L'argent maffieux gouverne le pays »<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Hamza BENHALIMA, « L'espionnage économique freine l'investissement en Algérie », [www.lemaghreb.dz.com/](http://www.lemaghreb.dz.com/)

<sup>63</sup> Banque Mondiale, *Doing Business 2007*, Washington, DC, 2006, [www.doingbusiness.org/](http://www.doingbusiness.org/)

<sup>64</sup> Banque Mondiale, *Doing Business 2014*, Washington, DC, 2013, [www.doingbusiness.org/](http://www.doingbusiness.org/)

<sup>65</sup> Souhila HAMMADI, « Il dresse le bilan de l'action du gouvernement. Ouyahia : l'échec est collectif », *Liberté* du 3 Juin 2012.