

MATOUK BELATTAF [*]

Modalités et difficultés de mise en oeuvre de la privatisation des entreprises publiques économiques en Algérie

INTRODUCTION

Le programme d'ajustement structurel, caractérisant les transformations économiques conduisant à l'instauration graduelle de l'économie de marché et de ses mécanismes, porte sur la stabilisation et la relance de l'économie d'une part, et d'autre part, comporte des changements systémiques.

Nous allons tenter dans cet article une réflexion sur les comportements des Entreprises Publiques Economiques (EPE) et leur stratégie (restructuration, réorganisation, adaptation, performances, autonomie,...) dans le cadre des politiques d'ajustement structurel où la problématique de la privatisation constituera l'axe central. Quatre points seront présentés :

- quelques aspects de la configuration du nouvel environnement socio-économique global ;
- le pourquoi de la privatisation ;
- les modalités et formes de privatisation des EPE ;
- les difficultés et résistances au processus de privatisation et ce sur la base de l'expérience récente des pays d'Europe Centrale et Orientale.

1. QUELQUES ASPECTS DE LA CONFIGURATION DU NOUVEL ENVIRONNEMENT SOCIO-ECONOMIQUE GLOBAL

Les éléments fondamentaux du passage à l'économie de marché qui apparaissent généralement dans un programme d'ajustement structurel (PAS) concernent les transformations systémiques profondes, à savoir le remplacement graduel de l'économie étatisée et dirigée centralement par celle basée sur les mécanismes du marché. Ces mutations se résument à longue échéance et progressivement en la liquidation du système de planification impérative de l'économie et en l'introduction des mécanismes de fonctionnement et de régulation du marché (libéralisation des prix, ouverture de l'économie sur l'extérieur, démonopolisation de l'économie au niveau des divers secteurs d'activité afin d'accroître la concurrence, élimination et/ou réduction des subventions ou d'impôts réduits aux entreprises et aux produits de consommation (importés), réduction drastique jusqu'à élimination des subventions aux entreprises d'Etat, réforme des systèmes fiscal et douanier (IRG, TVA, tarification, taxes,...)).

Des réformes financières et bancaires et certaines actions sont entreprises (démonopolisation des institutions bancaires et financières, nouvelles évaluation des fonds des entreprises (actifs, avoirs et dettes), politique monétaire restrictive, contrôle de la croissance rapide des salaires afin de maîtriser l'inflation, instauration de la convertibilité interne du dinar pour mettre fin au double change existant, accès libre aux devises étrangères au niveau des banques, mise en fonctionnement de la Bourse des valeurs immobilières d'Alger).

Les transformations supposent aussi la mise en place d'un cadre juridique et de tout l'arsenal approprié, favorable à la liberté économique, à travers des lois relatives aux sphères économique, financière, sociale, douanière, fiscale, commerciale, spatiale, foncière et de propriété.

Pierre angulaire des transformations économiques, la privatisation consiste en un changement de structure de la propriété, c'est-à-dire par un accroissement de la part du secteur privé, ce qui permet une gestion plus rationnelle. Elle se manifeste principalement par la privatisation des entreprises publiques et la liberté d'initiative et de création de nouvelles entreprises.

Les effets négatifs immédiats et durables des programmes d'ajustement structurel sont la hausse des prix et dégradation du pouvoir d'achat, la réduction des dépenses publiques, le développement du chômage qui s'accompagne souvent par la mise en place d'une politique sociale conséquente (allocation chômage, filet social, autres transferts aux nécessiteux).

2. LE POURQUOI DE LA PRIVATISATION

Deux systèmes économiques ont existé jusqu'à ces dernières années. Le socialisme a pour rationalité la satisfaction des besoins sociaux en biens, services et emplois. Ce système agit principalement par le contrôle des prix, la monopolisation des ressources stratégiques et s'appuie sur la propriété étatique des moyens de production. Dans ce système, théoriquement, les entreprises sont juridiquement immortelles.

Le capitalisme a pour rationalité la recherche du profit. Il est basé sur la propriété privée et offre plus de liberté d'entreprise, de création et d'initiative. Tout est soumis au jeu des mécanismes et des règles du marché. Les entreprises, de ce fait, peuvent disparaître et être liquidées.

Dans ces conditions de concurrence, le secteur privé devance le secteur public ou étatique, en termes de gains dans la production de biens et services. Ce dernier recourt souvent à l'argent du contribuable et à la rente pétrolière sous forme de subventions, d'aides financières directes, de taux d'intérêts préférentiels,... Depuis près de 5 ans les entreprises publiques ont absorbé plus de 500 milliards de dinars, dont 148 milliards prévus pour l'année 1995, pour leur redressement économique afin qu'elles puissent fonctionner comme de véritables entreprises rentables et productrices de richesses.

Aujourd'hui, elles sont en butte aux problèmes de productivité, de discipline du travail, de réorganisation de la gestion, de marketing, de qualité des produits, facteurs moteurs dans l'économie de marché. Leur survie est assurée par la manne pétrolière.

Cependant dès la fin de 1986, "la vie meilleure" promise ne point toujours pas à l'horizon. La crise continue et rappelle que les dépenses ne peuvent être supérieures aux ressources, que la véritable richesse réside dans le travail et la création (la rente n'est pas permanente), que la rationalité, l'organisation et l'efficacité doivent être réhabilitées pour constituer les éléments clefs du fonctionnement et du développement des entreprises.

Dans ce sens, la privatisation, en tant qu'élément de la restructuration de l'économie s'avère nécessaire pour la bonne performance des entreprises et pour la relance globale de l'économie par la libération des énergies et la canalisation de l'épargne. Le système qui a prévalu a montré ses limites en engendrant la récession généralisée de l'économie.

C'est dans une telle conjoncture qu'interviennent les transformations économiques, sociales, politiques et juridiques de l'environnement global. Cette nouvelle forme d'organisation économique et sociale, à première vue, est celle qui donnera plus de liberté de création et d'entreprise, rémunérera proportionnellement les facteurs de production selon leur apport au processus de production, celle où le marché constitue l'élément fondamental de régulation économique.

Désormais, l'économie fonctionnera dans le cadre de nouveaux mécanismes juridiques, administratifs, politiques, économiques, à travers l'offre, la demande, les prix, la concurrence...

Dans cette situation, la propriété privée apparaît comme la forme de propriété favorable à la relance et à l'efficacité de l'économie, et la privatisation, dans le cadre de la restructuration, se présente comme la voie de redynamisation de la croissance.

3. LES MODALITES ET FORMES DE PRIVATISATION DES EPE

3.1. La restructuration

La privatisation n'est qu'une des nombreuses formes de restructuration économique.

Par restructuration, nous comprenons le processus de réorganisation de l'économie. Cette nouvelle organisation apparaît sous deux aspects : structurel et procédural (mode de gestion, de régulation,...). En Algérie, nous avons connu, dans le passé récent, plusieurs expériences de restructuration. A partir de 1982/83 jusqu'à 1987, il y a eu la restructuration organique et financière de l'économie algérienne. Elle consistait à supprimer le gigantisme des sociétés nationales (SN), devenues ingérables, rendre les entreprises plus efficaces, résoudre les problèmes de saturation au niveau des postes d'encadrement, fournir un apport financier et rééquilibrer les finances des entreprises.

Une fois ces deux étapes terminées, intervient la troisième étape, l'autonomie des entreprises. Elle consiste à redresser les entreprises publiques économiques et les rendre fiables et saines, en référence au schéma international : règle de commercialité, sociétés anonymes, prise de décision au niveau de l'entreprise, donc décentralisation. Elle permet également d'enclencher le processus de désengagement de l'Etat de la sphère de production, qui devient l'Etat régulateur, mais en mettant sur pieds des Fonds de Participation (FP) qui géreront son portefeuille d'actions. Actuellement, on est en phase d'évaluation des Fonds de Participation, en effectuant le bilan de leurs activités, à la demande du F.M.I. et de la Banque Mondiale, car ils seront incessamment dissous pour être relayés par un organisme plus adapté, à savoir le Conseil National de Participation de l'Etat, qui se chargera également de la privatisation.

Quant à la quatrième étape, c'est l'actuelle restructuration de l'économie algérienne, entamée depuis la fin de l'année 1993 par les gouvernements successifs. Elle vise l'efficacité financière des entreprises publiques économiques et la réorganisation en profondeur de leurs structures, au delà de l'aspect financier. Elle oblige aussi les EPE à établir, chacune, un plan de redressement interne, et ce par la mise en place d'une redistribution des facteurs de production (audit interne, le capital et le travail....). Toutefois, c'est au niveau des ressources humaines qu'apparaissent de grandes difficultés où la sphère sociale et politique doivent intervenir pour la réaffectation du capital humain par la formation, le recyclage, la mise en place du filet social pour la prise en charge des personnes nécessiteuses, des chômeurs et des licenciés par la compression des effectifs des entreprises, survenue pendant le processus de redressement et de restructuration.

Le projet d'ordonnance sur la gestion des capitaux marchands de l'Etat, présente la version de la Restructuration Economique défendue par M. Benachenhou, Ministre de la Restructuration Industrielle et de la Participation (MRIP). On est dans une période particulièrement houleuse puisqu'on assiste à une compétition d'autres schémas d'organisation et de restructuration de l'économie élaborés par le Ministère de l'Industrie et de l'Energie, d'un côté, et le groupe ad hoc de la Présidence et de la Banque d'Algérie, de l'autre.

Les enjeux de cette restructuration consistent dans la définition des niveaux de décision et des prérogatives des instances chargées des diverses fonctions de la puissance publique, de gestion de portefeuilles d'actions ou de gestion opérationnelle. De là ressort la suppression et la substitution des Fonds de Participation qui encadrent l'organisation actuelle inadaptée et entachée d'imperfections. Le système d'organisation de l'économie prévu retient trois niveaux de responsabilité confiés à des entités distinctes :

- un palier de l'autorité publique représentée par le CNPE, organe délibérant où s'exercent les prérogatives de l'Etat en sa double qualité de puissance publique et d'actionnaire unique des holdings ;
- le palier de la fonction stratégique confiée à des holdings publics,

sociétés par actions qui exerceront un droit de propriété sur la participation publique de l'Etat. Leur objectif est de diriger chacun un groupe d'entreprises dont ils détiendraient et gèreraient la totalité ou une partie du capital social ;

- le palier de la fonction opérationnelle comprend, quant à lui, les entreprises commerciales et leurs filiales.

Les projets, examinés par le Conseil National Economique et Social en avril 1995, ont été simplement renvoyés pour complément d'information auprès du Conseil National de Transition qui vient d'entamer les débats. C'est à ce stade que se présente l'état de la restructuration de l'économie. Avant de passer à la privatisation, élément moteur et dominant la réorganisation structurelle de l'économie en général et des EPE en particulier, il convient de souligner brièvement un aspect d'importance capitale dans les mutations en cours : la dette extérieure et son rééchelonnement.

3.2. La dette algérienne et son rééchelonnement

Il est inutile de rappeler la crise multiforme que traverse l'Algérie. Nous allons ici insister sur le côté financier, les négociations avec le F.M.I. pour le programme d'ajustement structurel, et avec les créanciers, notamment le Club de Paris, pour le rééchelonnement de la dette algérienne. Pour ces cinq dernières années la dette extérieure a connu l'évolution suivante, au 31/12 de chaque année.

Tableau 1
La dette extérieure (en milliards de dollars américains)

	1990	1991	1992	1993	1994
Moyen et long terme	26,388	26,636	25,866	25,024	28,850
Court terme*	1,791	1,239	0,792	0,700	0,636
Total	28,379	27,875	26,678	25,24	29,486

(*) Dette d'une durée initiale d'une année au plus

Source : La Banque d'Algérie, in la Tribune du 16/07/1995.

L'origine géographique de la dette montre une très forte concentration sur certains ensembles : OCDE 80 %, CEE 50 %, Amérique du Nord et Asie 30 %. Sa décomposition par devises fortes, donne une part relativement importante et croissante au dollar américain dont les fluctuations récentes ne peuvent qu'aggraver la situation.

Diverses négociations entre les différents gouvernements algériens et les institutions internationales (dont le F.M.I.) ainsi que les gouvernements occidentaux des pays créanciers ont été entreprises depuis déjà 1991 et mises en veilleuse ensuite pour connaître la déception sous le gouvernement de M. Abdeslem et devenues effectives à partir de 1994. Elles ont porté sur le problème de la dette et du programme de transition à l'économie de marché à appliquer et ce à travers le programme d'ajustement structurel.

Le premier round a engendré l'Accord Stand By qui consiste en une année d'observation de l'économie algérienne, d'avril 1994 à mars 1995, quant à ses réformes pour une stabilisation globale, et a permis le rééchelonnement de 5,2 milliards de dollars de la dette publique dont le remboursement est étalé sur 15 ans (jusqu'à 2009). A cela s'ajoute

l'accord de facilité de financement élargie (FFF), en mai dernier, avec le FMI, qui a permis à l'Algérie de bénéficier d'un crédit de 1,79 milliards de dollars US pour le soutien des réformes économiques structurelles qui doivent être mises en oeuvre à moyen terme.

Cet accord, qui a entraîné certains changements pour asseoir progressivement la stabilisation globale, a été apprécié positivement par le F.M.I. C'est ce qui a sans doute permis le succès du second round de négociations avec le Club de Paris, en juillet 1995, sur la dette publique algérienne. Le résultat du rééchelonnement des créances a porté sur un montant de 7,5 Milliards de dollars US. Cela peut être considéré comme une bouffée d'oxygène tant pour la relance de l'économie que pour mener à bon port le programme économique en cours.

Le réaménagement couvre les paiements dus de juin 1995 à mai 1998, soit la période de l'accord du PAS, conclu avec le F.M.I. Les mêmes avantages que ceux de l'accord Stand By ont été reconduits. C'est ainsi que les remboursements du principal de la dette sont étalés sur 15 années, payables progressivement, faibles au début et allant croissant jusqu'à la fin de la période. Lors de l'accord sur le second rééchelonnement, 16 pays du Club de Paris étaient concernés : Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Hollande, Italie, Japon, Norvège, Portugal, Suède et Suisse.

Quant au rééchelonnement de la part privée de la dette, malgré les difficultés rencontrées avec le Club de Londres, il semble que les négociations aient abouti à une possible participation des créanciers privés au capital des entreprises publiques privatisables et/ou à privatiser. Toutefois l'information officielle, à ce jour, ne l'a ni confirmé ni infirmé. Ce qui va d'ailleurs à contre courant de l'esprit et de la démarche de la privatisation prônée : à savoir la transparence.

Cependant, en dépit des moyens financiers disponibles, par le montant rééchelonné, la relance économique tant attendue et souhaitée pour l'année 1994, n'a pas donné de croissance positive (le taux a été négatif - 0,3 %). Ceci annonce de grands dangers pour les réformes et aggravera l'endettement du pays si la situation venait à se reproduire ou à perdurer pour l'année en cours (1995) ou pour la période du programme d'ajustement structurel, et partant, hypothéquerait l'avenir de la société. Pour l'heure, les crédits obtenus servent au foisonnement de séminaires à travers le pays, à la reconstruction des établissements économiques et sociaux et autres.

3.3. La privatisation

Nous n'allons pas faire l'apologie de la privatisation à tout prix, mais exposer seulement les principes généraux qui la fondent : liberté d'entreprendre et concurrence, traitement sans distinction juridique des entreprises dans les activités, ainsi que l'accès au crédit, à la libre commercialisation..., performance, efficacité, amélioration permanente de la qualité et des prix des biens et services dont le jugement revient

aux consommateurs (donc au marché), rupture avec les anciennes pratiques et les modes de gestion et d'organisation. Une fois ces règles du jeu fixées, les entreprises entreront en compétition.

Les transformations socio-économiques sont dans un sens considérées comme un processus de démonopolisation systématique. Celle-ci ne se réalise pas uniquement par les moyens politiques ; d'autres actions, dont la privatisation, sont indispensables.

La privatisation apparaît de prime abord comme un acte juridique qui permet le transfert du droit de propriété des fonds et avoirs nationaux du secteur public vers le secteur privé. Elle concerne également les nouveaux investissements et avoirs du secteur privé. Sans les transformations juridiques comme les lois, le code civil, le code du commerce, la régulation et le contrôle, etc... les mécanismes du marché ne peuvent fonctionner. Après la présentation du cas des pays de l'Est, nous passerons au processus en cours en Algérie.

3.3.1. L'expérience des autres pays

Plusieurs formes de privatisation peuvent apparaître à la lumière de nombreuses expériences, particulièrement de l'Europe Centrale :

- par secteur, selon le caractère stratégique et/ou prioritaire des branches et des entreprises ;
- selon la taille des entreprises : on a les petites, moyennes et grandes privatisations;
- selon la transformation de propriété des entreprises publiques ; en sociétés par actions.

Nous devons, tout d'abord, souligner une caractéristique relative au point de départ des pays qui se sont engagés dans des réformes économiques radicales. En effet, contrairement aux ex-pays socialistes d'Europe Centrale et Orientale où le secteur privé était presque inexistant (à l'exception de la Hongrie et de la Pologne vers la fin des années 80), et qui ont éprouvé beaucoup de difficultés dans le processus de privatisation, notamment des grandes entreprises, l'Algérie rencontrera, en principe, moins de difficultés en raison de l'existence depuis fort longtemps d'un secteur privé dans divers branches de l'activité économique (agriculture, industrie, transport, BTP, commerce et services...) qui a acquis une certaine expérience en matière de rationalité et de rentabilité. Néanmoins, la présence d'autres contraintes spécifiques peut hypothéquer la restructuration de la forme de propriété dominante.

Du point de vue de la taille des entreprises, on relève trois types de privatisation :

- la petite privatisation : la location ou la vente de petits établissements publics (commerce, industrie, services). Ce processus est réalisé par les organes de l'administration locale ;
- la privatisation moyenne : la transformation des entreprises de moyenne dimension en diverses formes juridico-organisationnelles :

holding mixte, SARL, SPA, Sociétés Anonymes, etc... Cette forme est prise en charge par le Ministère des Transformations de Propriétés, l'équivalent de la privatisation ;

- quant à la grande privatisation (transformation des grandes entreprises publiques en sociétés privées ou mixtes), un seul actionnaire, le Trésor Public, détient les actions qu'il soumettra par la suite à la vente publique. Quelles sont les diverses modalités de vente des biens de l'Etat ? On en distingue trois (vente aux enchères de certains actifs, ventes publiques ou privées, achat par la direction et/ou le personnel de l'entreprise).

Toutes ces procédures nécessitent une évaluation préalable des actions des titres de la société. L'évaluation correcte des actifs de l'Etat est primordiale afin d'éviter leur vente à un prix "anormal" qui peut engendrer des difficultés de trouver des acquéreurs s'il est élevé, ou la réduction de recettes budgétaires en cas de sous-évaluation.

Dès lors, à mesure que l'on libéralise les prix, les recettes varient en conséquence de l'ajustement de tous les éléments de production. Les coûts connaîtront également des changements par les nouveaux prix des inputs, des importations et de la politique relative à l'emploi, aux salaires, et à la protection de l'environnement. De nouveaux éléments seront introduits : système fiscal, la suppression des subventions, l'inflation, les taux de change et d'intérêt et autres relevant de la spéculation financière. Tous vont modifier la valeur, les résultats et les bénéfices de l'entreprise.

Les transformations de propriété des EPE doivent figurer dans la loi sur la privatisation pour donner lieu à des SPA ou des SARL, sur décision du Ministère, d'une part et la voie d'accès et d'acquisition des actions et des titres de la nouvelle entreprise, d'autre part. Le processus de privatisation, comme il a été mentionné en haut, a connu trois formes.

i) La privatisation par voie de capital

L'entreprise publique est d'abord transformée en société par actions. Ce qui, évidemment, est subordonné à une évaluation économique-financière de l'entreprise, sur proposition du Directeur et du Conseil d'Administration de l'entreprise. Une fois le projet d'acte de création de la SPA effectué, il est soumis au Ministère de la Privatisation ou au Conseil des Ministres pour décision finale. La transformation de la SPA avec un seul actionnaire à une SPA avec plusieurs actionnaires est étalée sur deux ans. La vente est publique mais les travailleurs de l'entreprise privatisée ont des conditions préférentielles (acquisition à moitié prix de 20 % du nombre total des actions).

ii) La privatisation par voie de liquidation

Elle consiste en la liquidation de l'entreprise publique (liquidation très particulière) mais qui permet l'acquisition totale ou partielle des avoirs de cette entreprise pour donner naissance à une nouvelle société (SPA, SARL...). Cette vente est réalisée par l'organe fondateur (au nom du Trésor Public), par voie publique : aux enchères, adjudication, offre

publique,... Les procédures techniques, les parts, les types de société, sont en principe prévus dans la loi sur la privatisation.

iii) La privatisation de masse

Connue également sous les vocables "privatisation populaire" ou "actionnariat ouvrier", cette forme consiste en un programme conçu pour permettre de privatiser d'un seul coup un grand nombre d'EPE (600 en Pologne). Cette option est dictée par les difficultés et l'insuffisance des capitaux nécessaires à l'achat de ces entreprises. Ainsi on voulait créer un pouvoir d'achat de manière artificielle en distribuant quasi-gratuitement à tous les citoyens adultes, qui auraient exprimé leur volonté de participer à ce programme, des titres participatifs du programme de privatisation populaire. Pour l'une ou pour l'autre des formes de privatisation, le transfert de la propriété des EPE peut donner lieu à une ou plusieurs SPA, sous l'égide du Trésor Public. La mise en place d'un marché financier (la bourse) facilitera la circulation des titres et actions et du coup le prix de cession des actions entre actionnaires.

Pour ce qui est de l'Algérie, ce processus entraîne en principe une gestion plus efficace des entreprises, la relance et la croissance économiques (industrielles). Un ministère chargé de la restructuration et de la participation a été créé pour assurer la conduite de ce processus à travers son programme, en attendant l'installation d'un organisme qui s'en chargera. La loi sur la privatisation vient d'être votée par le CNT. Sa sortie dans le journal officiel est très prochaine, ce qui permettra de continuer la première phase qui a démarré en novembre 1994, avec la mise en vente de 5 hôtels, tous en cours de réalisation, comme il est déjà stipulé dans la loi de finances complémentaire de 1994.

La loi sur la privatisation vise, y lit-on "la redéfinition du rôle de l'Etat dans le domaine économique par l'exercice réel des attributions de la puissance publique et la délégitimation au profit du marché des prérogatives de gestion là où elles ne sont pas nécessaires".

Donc les activités de l'Etat se verront recentrées sur "les domaines d'activité où il restera propriétaire, les domaines où il interviendra en tant qu'actionnaire, selon les règles commerciales, et les domaines dont il doit se retirer totalement".

Quant aux motifs de la privatisation, il est écrit que "la privatisation répond à une préoccupation d'efficacité globale et correspond à la constatation que la capacité gestionnaire de l'Etat devra être réservée à des situations où les mécanismes du marché se montrent inadéquats. L'Etat assure, en outre, la fonction de régulation, de protection et d'animation qui sont de son ressort exclusif et où il ne peut être substitué".

Enfin, pour les objectifs de la privatisation, ceux-ci permettront l'efficacité économique recherchée, la valorisation à sa juste valeur du patrimoine de l'Etat afin de préserver les intérêts de la collectivité nationale, enfin la stimulation de l'épargne et la lutte contre l'inflation.

En résumé, le dossier privatisation comporte un ensemble de principes que l'Etat, en particulier, veut préserver, tels que la transparence dans le processus et l'évaluation, son désengagement total de la sphère de production de biens et services (sauf pour les secteurs stratégiques), la prise en charge de certains effets sociaux générés et engendrés par la restructuration/privatisation (par l'octroi de l'allocation-chômage aux travailleurs qui ont perdu leur travail ou qui sont en quête d'emploi, ou par d'autres moyens de transferts sociaux), le renflouement des caisses de l'Etat et la réduction du déficit budgétaire.

Les experts chargés de l'élaboration du processus de restructuration-privatisation, ont opté pour une démarche comprenant deux phases.

La première phase, divisée en deux étapes, s'étale sur 18 mois et touchera :

- le tourisme et l'hôtellerie, le BTP et l'hydraulique, le transport routier de voyageurs et de marchandises, le commerce et la distribution, les services portuaires et aéroportuaires ;
- les industries agro-alimentaires, textiles, chimiques, électriques et électroniques, et les assurances ;

La seconde phase, quant à elle, concernera d'autres secteurs et dépend en grande partie de l'état du marché, qui ne permet pas dans l'immédiat leur transfert au secteur privé. Il ressort cependant selon le Ministère de la Restructuration Industrielle et de la Participation que les branches suivantes seront concernées durant cette phase :

- la sidérurgie, la mécanique, la minoterie, les transports maritimes, l'industrie laitière, la production et la distribution pharmaceutiques, l'importation des céréales, et de produits alimentaires, et les banques ;
- enfin, s'agissant des secteurs considérés comme stratégiques où l'Etat demeurera propriétaire et qui relèvent de monopoles naturels et où les forces du marché n'arrivent pas à réguler de manière adéquate, figurent : la production de l'eau et de l'énergie, les transports aériens et ferroviaires, les infrastructures portuaires, les mines et les télécommunications.

Les techniques et modalités de privatisation retenues sont presque identiques à celles présentées plus haut, dans le cas des pays de l'Europe de l'Est.

Cependant, compte tenu de ce qui est prévu dans la loi sur les capitaux marchands de l'Etat et des orientations du Conseil National de Participation de l'Etat (organe qui non seulement gère le portefeuille de l'Etat mais se charge aussi du processus même de privatisation), nous pouvons retenir les techniques suivantes :

- la cession totale ou partielle du capital (actifs publics) des entreprises publiques (après évaluation plus ou moins correcte de tous les avoirs), aux investisseurs privés. Quant à la détermination des critères pratiques de l'opération, on dénombre les techniques suivantes : l'offre publique de vente, l'offre publique d'achat, (par adjudication, aux enchères), et la

procédure de gré à gré. Cette procédure s'avère discutable pour le choix de l'acquéreur compte tenu de l'existence du clientélisme et de trafic d'influence, reliquats de l'ancien système et de ses pratiques, et peut apparaître par conséquent comme un bradage des entreprises publiques.

- la privatisation de masse. A la suite de nombreuses négociations triparties (Gouvernement-patronat-syndicat) relatives aux réformes économiques et leurs conséquences, il est convenu entre autres, dans le processus de privatisation, la cession d'une part du capital des EPE, à leurs travailleurs à concurrence de 20 % des actions, voire même 30 % pour certains secteurs. Néanmoins le problème se pose moins en termes de proportions à acquérir par les travailleurs qu'en termes de moyens dont ils disposent pour cette opération.

- le marché boursier est constitué de deux marchés. Le marché primaire, mieux adapté aux entreprises non autonomes, s'occupe de l'annonce de vente publique des actions des entreprises, auprès de leurs banques de domiciliation. Les propriétaires sont ainsi acquéreurs de papiers-actions (assimilés aux bons de trésor, toute proportion gardée). Par la suite intervient le second marché, qui est la Bourse elle-même. Le second marché consiste en ce lieu de vente et d'achat des actions et de toutes les opérations de valeurs mobilières. Cette technique est très utilisée lors de la privatisation. C'est le lieu privilégié de toutes les offres publiques de vente (OPV) et offres publiques d'achat. Les pays à grande tradition de privatisation et de marché boursier recourent à ce marché secondaire, qui joue un rôle important dans le drainage de l'épargne. La Bourse d'Alger qui existe depuis 1990 mais qui n'est pas encore fonctionnelle, se verra dotée d'un grand rôle et d'une importante activité, en contribuant au drainage de l'épargne publique et privée qui est dans la sphère spéculative pour la mettre au service du développement économique, et en consolidant le processus de privatisation, afin de permettre l'instauration de l'économie de marché en Algérie. Selon les informations disponibles, la Bourse sera institutionnalisée et se verra confier la tâche de lancer les premières actions d'ouverture du capital des EPE aux investisseurs privés. A cet égard une Commission des Opérations Boursières veillera au contrôle. Le secteur des finances sera ainsi renforcé par la Bourse, sur laquelle il compte beaucoup pour réussir là où les banques commerciales ont échoué. Quant aux entreprises publiques locales, on appelle les épargnants à devenir des propriétaires en achetant les actions de ces entreprises, ce qui permettra, peut-être, de sauver quelques unes de la liquidation et de la disparition, et surtout de réduire les conséquences sociales (chômage, exclusion, paupérisation...).

- le contrat de management consiste en la cession de la gestion de certains actifs (opérations) des entreprises publiques ; aux opérateurs privés pour une durée déterminée. Les secteurs qui ont fait l'objet de cette technique sont le tourisme et les hydrocarbures. L'Hôtel Hilton à Alger (ainsi que l'Hôtel Sofitel), repris par un groupe koweïtien, depuis la fin 1994, en rapport déjà avec la loi de finances complémentaire de la

même année qui prévoit et autorise la participation du capital étranger (investissements, partenariat, gestion, concessions).

Pour l'heure, les EPE se doivent d'abord de procéder à leur assainissement, par la mise en place de plans de redressement internes qui prépareront leur autonomie en vue d'une éventuelle privatisation. Durant cette étape, elles signeront des contrats de performance avec l'Etat. Un Comité Interministériel de Suivi des Contrats de Performance (CISCP) a été installé le 5 juin 1995 par le ministre de la Restructuration Industrielle et de la Participation. Il est constitué de représentants des ministères des Finances, de la Restructuration, des actionnaires et de la tutelle des entreprises concernées. De nombreux contrats de performance ont été finalisés et ont permis à plusieurs entreprises (du BTP, des Banques et de l'industrie) de passer à l'autonomie.

Le programme du gouvernement suit son cours dans les réformes économiques engagées pour faire aboutir le Programme d'Ajustement Structurel, en attendant le règlement des problèmes politiques et sécuritaires dans lesquelles a sombré l'Algérie depuis quatre années. Les problèmes et difficultés de réalisation abondent et persistent. Nous allons en examiner quelques uns, du moins les plus importants.

4. DIFFICULTES ET OBSTACLES A LA MISE EN OEUVRE DE LA PRIVATISATION

Le processus de privatisation est une tâche ardue, et il sera particulièrement confronté à une diversité de difficultés et d'obstacles qui peuvent inhiber ou ralentir le processus de restructuration / privatisation et que nous classerons en quatre catégories.

4.1. Les résistances sociales collectives

De manière générale, il existe toujours des résistances collectives dans la société à tout changement et dans notre cas aux réformes structurelles engagées, notamment celles relatives à la restructuration/privatisation des EPE. Ces résistances structurelles tenant aux rigidités sociales et mentales manifestent un attachement sentimental au maintien de "l'ordre établi" et du statu quo, et aux "acquis". De ce fait, les travailleurs, à travers leur degré d'organisation syndicale, en constituent l'exemple-type.

La privatisation est ainsi perçue par les masses comme un processus aux conséquences négatives : le chômage, la précarité de l'emploi, l'inflation et la dégradation du pouvoir d'achat ; et cela bien qu'elles soient conscientes de l'inefficacité des EPE. Elle peut être ainsi considérée comme un bradage de l'économie du pays comme l'illustrent l'exemple des pays d'Europe Centrale et de l'Est, qui ont connu le recyclage et l'accès facile de la nomenklatura aux entreprises candidates à la privatisation, catégorie sociale dont la richesse est d'origine douteuse ou acquise illégalement et déloyalement, grâce aux privilèges que lui a offerts la période du Socialisme.

Les réticences et résistances sociales à la privatisation tiennent également au fait que les EPE constituent une valeur publique et une propriété commune qu'il faut préserver en tant que telles. C'est dans ce sens que le processus de privatisation, comme élément du programme permettant le passage vers le système d'économie de marché, connaîtra certainement une mauvaise perception sociale. Aussi la privatisation est-elle souvent réduite et confinée aux seuls effets négatifs à court terme, inévitables du reste, sans jamais incriminer d'abord les sureffectifs, l'inefficacité et l'organisation obsolète des entreprises.

La suprématie du politique sur l'économique a fait du personnel des EPE (notamment des cadres et de la Direction) de simples fonctionnaires de l'Etat alors que leur vocation est d'être d'abord des managers d'entreprises. Dès lors, entre les partisans de l'instauration des mécanismes capitalistes et ceux du maintien du système actuel, se dessine un pacte national, un compromis dont les négociations et les discussions, voire même les conflits, ne font que commencer. De là émergera la configuration du nouveau système de l'économie de marché spécifique... à l'Algérie, dirons-nous !

Enfin une dernière contrainte non moins importante qui réapparaîtra sous forme de pression sociale pour déterrer et remettre sur le tapis les différents dossiers relatifs aux scandales économiques et financiers assésés à l'économie et à la société : la corruption, les malversations, les détournements, la Chambre Nationale du Commerce, l'Entreprise Nationale des Produits Alimentaires, les 26 milliards de dollars américains, les 37 Milliards \$, les D 15 de la Douane, les gros requins de l'économie informelle, et toute la mafia politico-financière... tous brillent par leur virginité juridique et pénale, à ce jour. Leur règlement permettrait sans nul doute le rétablissement de la confiance des citoyens à l'égard des "gouvernants", de l'administration et de la puissance publiques, et partant la paix sociale.

4.2. Les barrières structurelles

La première est relative au climat actuel du système économique et social et de la conscience sociale qui peuvent généralement entraîner des conditions défavorables aussi bien à la privatisation qu'aux mutations institutionnelles et structurelles à opérer et/ou s'opérant dans l'économie et la société.

La seconde résulte de la contradiction entre les actions relatives au démarrage et au rythme, graduel ou accéléré, de la privatisation et celles nécessaires pour atteindre d'autres objectifs de la politique économique. Nous pouvons souligner entre autres que l'accélération du processus de privatisation exigerait l'augmentation de l'offre monétaire (surtout pour la forme d'actionnariat de masse), ce qui s'opposerait à l'objectif de la politique de stabilisation. Les transformations de propriété supposent également la mise en place d'un marché de capitaux (la bourse) dont le fonctionnement connaîtrait à court terme des perturbations liées à l'offre d'actions et titres de propriété qui pourraient produire l'effondrement des cours, et donc décourager leur acquisition.

La troisième consiste dans les erreurs qui pourraient se produire lors des différentes opérations relatives au changement de la structure de propriété de l'économie : d'abord par la coexistence des éléments juridico-institutionnels des deux systèmes pendant la période de transition ; ensuite la sous-estimation ou l'omission de certains problèmes tels que l'intensité du chômage, le financement de la sphère des services sociaux, la nécessité d'une politique douanière et industrielle active...

4.3. Les obstacles technico-économiques

La conduite du processus de privatisation sera sans doute confrontée, comme dans tout pays qui s'y met nouvellement, à un certain nombre d'obstacles, de nature financière le plus souvent.

i) Il y a d'abord la méconnaissance des mécanismes financiers et boursiers par tous les agents économiques (ménages, banques, entreprises, Etat...) pour acquérir des titres sur le marché boursier ou lors de la vente aux enchères

ii) Il y a ensuite le manque de capitaux pour l'acquisition des nombreuses actions des centaines ou des milliers d'entreprises destinées à la privatisation, par les ménages ou les investisseurs nationaux. Ce problème est fortement vécu en Pologne et en ex-Tchécoslovaquie où l'épargne interne était respectivement de 15 % et 10 % de la valeur comptable des actifs de l'Etat (des EPE) à céder. C'est dans cette perspective que des institutions comme les banques, assurances, caisses d'épargne et de retraite se présentent comme de potentiels investisseurs pour l'acquisition de gros paquets de titres et de valeurs mobilières, et pour la supervision et le contrôle des activités des dirigeants d'entreprises privatisées.

iii) Il est attendue forte inégalité dans l'achat des titres, la population étant déjà stratifiée en nantis et démunis. La catégorie des "favorisés" concerne avant tout les directeurs des EPE, les hauts fonctionnaires et les personnes les mieux informées sur les entreprises à vendre, ainsi que la nomenklatura rentière, les fortunés du trabendo (commerce informel, surtout de gros) et du trafic d'influence.

iv) Le dernier obstacle se rapporte à la vente des actifs des EPE au capital étranger. Les transactions se feront en devises, d'où le problème de la convertibilité du dinar, et du taux de change à appliquer aux valeurs estimées en monnaie locale. D'un autre côté, cette modalité de privatisation sera interprétée comme un bradage du patrimoine national (constitué par la collectivité avec beaucoup de sacrifices) et comme une perte de la "souveraineté nationale" s'il s'agit d'entreprises stratégiques, malgré les précisions de la loi sur les domaines qui relèveront exclusivement de l'Etat.

CONCLUSION

La privatisation ne peut être considérée comme une fin en soi, mais un moyen de réorganisation/restructuration et de relance de notre

économie. C'est en cernant les différentes difficultés qu'on peut décider d'une option "gradualiste" ou d'une "thérapie de choc" pour le processus de transformation de propriété. Sans doute la profondeur de la crise et de la récession nous a-t-elle conduit à donner la primauté à l'économie sur le social, autrement dit, la société est appelée à être soumise à l'austérité, pour peu qu'elle soit la dernière et qu'elle soit porteuse de prospérité. Austérité qui doit être partagée par toutes les couches sociales, option logique à toute conjoncture ou récession structurelle pour une éventuelle relance.

Certes, les démarches s'opposent entre, d'une part le gradualisme et le radicalisme, et d'autre part entre économie de marché sociale ou étatique et économie de marché libérale. C'est du niveau et de la situation économique et sociale de chaque pays que dépendra la démarche à emprunter. Cependant nous n'allons pas nous comparer à l'Allemagne ou à la Suède, comme le font certains de nos officiels, prétendants et partisans tous azimuts, de l'économie de marché sociale, tout en étant encore profondément imprégnés du socialisme "irréversible".

L'histoire économique moderne et contemporaine aussi bien de l'Allemagne que de la Scandinavie est parfaitement marquée par : une discipline de travail exemplaire, un effort d'investissement grandissant, et une priorité de l'investissement sur la consommation, du moins au départ, dont ils tirent les dividendes aujourd'hui. C'est ce qui a engendré des résultats économiques forts importants, permettant dans une deuxième phase la redistribution du revenu à travers une politique sociale des plus enviables. Donc, c'est sur la base d'une politique économique vigoureuse et d'une croissance réelle qu'une politique sociale pourra intervenir par la suite qui permettra à notre pays d'atteindre le statut actuel des grandes sociétés de consommation.

L'économie de marché possède ses propres structures et mécanismes économiques, sociaux, politiques, juridiques et culturels. La transition vers elle n'est que le processus de leur mise en place. L'élément qui prend du retard est le psychologique ou le mental. En ce qui concerne l'élément fondamental relevant de la structure psychologique et mentale, un problème se pose avec acuité dans notre société : à savoir comment concilier une mentalité pour qui "le temps c'est de l'argent" (time is money) à l'autre qui considère que "chaque retard est une bénédiction" (cette dernière expression résonne mieux en arabe) !

Les transformations économiques, sociales et politiques du pays sont loin d'être une mince affaire. Le processus de leur mise en oeuvre est en butte aux résistances qui sont réactivées par le syndrome atavique du statu quo et des privilèges.

Références

BELATTAF M, 1994. "L'expérience polonaise en matière de transition vers l'économie de marché : un bilan de trois années". *Communication présentée au Colloque*

international sur "la transition vers l'économie de marché", tenu les 24/25 Mai 1994 à Tlemcen (Algérie).

PREMIER MINISTÈRE, 1995. *Instruction de janvier 1995, relative au plan de redressement des EPE, adressée aux membres du gouvernement, walis et présidents des Fonds de Participation.* Premier Ministère, Alger.

Notes

[*] Université de Béjaïa