

UNIVERSITE PARIS-EST CRETEIL-VAL DE MARNE

ECOLE DOCTORALE OMI (ORGANISATIONS, MARCHES, INSTITUTIONS)

**LE STATUT ET LE RÔLE DE L'ÉTAT
ALGERIEN DANS L'ECONOMIE :
RUPTURE OU CONTINUE ?**

Thèse pour l'obtention de doctorat en Droit Public,

Présentée et soutenue publiquement par :

Amina MERNACHE (Eps. CHABANE)

Sous la Direction de Monsieur Nicolas LIGNEUIL

MAITRE DE CONFERENCES – HDR à l'Université PARIS-EST CRETEIL (UPEC)

Membres du jury :

- **Monsieur GILBER Simon, Professeur à l'Université Paris-Est Créteil (UPEC). Président de jury.**
- **Monsieur MANSON Stéphane, Professeur à l'Université Saint Quentin en Yvelines, Rapporteur.**
- **Monsieur BELHIMER Ammar, Professeur à l'Université d'Alger 1, Rapporteur.**
- **Madame TAMBOU Olivia, Maître de conférences à l'Université Paris-Dauphine.**

**LE STATUT ET LE RÔLE DE L'ÉTAT ALGERIEN DANS
L'ÉCONOMIE :**

RUPTURE OU CONTINUITÉ ?

Thèse de Doctorat de l'Université PARIS-EST CRETEIL-VAL DE MARNE

Présentée et soutenue publiquement le 20 avril 2017 par :

Amina MERNACHE (épse. CHABANE)

Année universitaire : 2016-2017

L'université PARIS-EST CRETEIL-VAL DE MARNE n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses.

Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

Je suis très reconnaissante à l'égard de mon directeur de thèse Monsieur Nicolas LIGNEUL qui a bien voulu diriger ce travail.

Je remercie aussi Monsieur GILBERT Simon, Monsieur MANSON Stéphane, Monsieur BELHIMER Ammar et Madame TAMBOU Olivia d'avoir accepté de faire partie du jury de cette thèse.

Mes remerciements s'adressent, tout particulièrement, à Monsieur CHABANE Mohamed. Ton soutien m'a permis de traverser les vents et marées.

Mes remerciements s'adressent aussi à Monsieur BENCHIKH Madjid pour sa disponibilité, sa gentillesse et ses précieux conseils dans les moments les plus difficiles. Je n'oublie pas de remercier Monsieur CHABANE Azzedine pour ses relectures méticuleuses et ses observations pertinentes, Monsieur HAMIMI Daniel pour ses conseils et Monsieur Ahmed ALLALI pour ses encouragements.

Ma pensée va à toute ma famille, mes frères (Norddine et Athmène), mes sœurs (Fatiha et Zineb) qui ont toujours cru en moi, merci du fond du cœur.

DÉDICACES

Je dédie ce travail aux étoiles qui éclairent ma vie :

Mes enfants :

Saphir et Eleanor,

Mes parents,

et

mon époux.

RÉSUMÉ DE LA THÈSE :

Le débat sur la nature du statut de l'État dans l'économie a suscité, depuis longtemps, les plus vives controverses entre les tenants de l'étatisme et les adeptes du libéralisme. Que ce rôle évoque pour les uns, le spectre d'un État envahissant et démagogue, et pour les autres un effort insuffisant pour assurer une justice sociale, sa problématique est fortement marquée soit par une fétichisation de l'État, soit par une fétichisation du marché. Cependant, les argumentaires développés cachent mal les présupposés idéologiques.

Dans ce contexte, la rhétorique de la mondialisation présente le marché comme le principal et le meilleur régulateur. Or, en réalité, l'interdépendance entre le marché et l'État est historiquement et pratiquement vérifiée. Le marché, ne peut donc fonctionner que s'il est soutenu et encadré par l'État un cadre institutionnel adéquat est donc nécessaire.

En Algérie, la question de la nature du statut de l'État dans le domaine économique se pose en des termes à la fois similaires et distincts. Elle est similaire, dans la mesure où le mouvement de réformes est un mouvement universel et touche tous les États. Elle est distincte, en raison, du rôle centrale de l'État dans la gestion de la rente, des difficultés de la croissance économique, de la démographie et par-delà, aux particularismes sociaux et culturels qui marquent les pays sous-développés

Du point de vue méthodologique, deux approches sont concevables. Une thèse qui consiste à énoncer la fin du dogme de " *tout Etat* ", ce qui laisse entendre la mutation profonde des missions de l'État, suite, à l'adoption des règles de l'économie de marché. En effet, le désaveu et la disqualification de l'État entrepreneur a eu lieu, à l'avantage, de l'émergence de l'État régulateur garant des nouvelles règles du marché et vecteur principal de la transition économique. Une antithèse qui démontre que, finalement, la rupture s'est faite dans la continuité puisque l'État se lance dans un paradigme de développement, en endossant, à nouveau, le rôle et le statut d'entrepreneur et de développeur.

ABSTRACT:

The debate over the nature of the state's status in the economy has for a long time aroused the most intense controversies between the proponents of statism and the adepts of liberalism. Whether this role evokes for some the specter of an invading and demagogic State and for others an insufficient effort to ensure social justice, its problem is strongly marked either by a fetishisation of the State or by a fetishisation of the state market. However, the arguments developed hide badly the ideological presuppositions.

In this context, the rhetoric of globalization presents the market as the main and the best regulator. However, in reality, the interdependence between the market and the State is historically and practically verified. The market, therefore, can only work if it is supported and supervised by the State an adequate institutional framework is therefore necessary.

In Algeria, the question of the nature of the status of the State in the economic field arises in terms that are both similar and distinct. It is similar, insofar as the movement of reforms is a universal movement and affects all States. It is distinct, because of the central role of the State in the management of rent, the difficulties of economic growth, demography and beyond, the social and cultural particularities of the underdeveloped countries.

From a methodological point of view, two approaches are conceivable. A thesis which is to state the end of the dogma of "every state", which implies the profound mutation of the missions of the State following, the adoption of the rules of the market economy. Indeed, the disallowance and disqualification of the entrepreneurial state took place, to the advantage, of the emergence of the regulatory state guarantor of the new market rules and the main vector of the economic transition. An antithesis, which shows in the end that, the rupture has taken place in continuity, since the State embarks on a paradigm of development, again endorsing the role and status of entrepreneur and developer.

« En vérité, le chemin importe peu, la volonté d'arriver suffit à tout »

Albert CAMUS.

TABLE DES MATIERES

Liste des abréviations -----	23
INTRODUCTION -----	27
CHAPITRE PRELIMINAIRE : L'ETATISATION DE L'ECONOMIE ALGERIENNE (1962-1978) -----	40
Section 1- Eléments du mythe du « modèle de développement algérien » -----	42
I- Les textes fondateurs de la politique algérienne de développement-----	42
II- La nationalisation et la maîtrise des ressources pétrolières -----	45
III- L'ambition industrielle-----	48
IV- La planification centralisée-----	50
V- Economie d'industrialisation ou l'endettement industrialisant -----	54
Section 2 : Les moyens juridiques consacrant l'omniprésence de l'État dans l'économie -----	58
I - L'organisation et la gestion des entreprises publiques-----	60
II- La monopolisation du secteur commercial : -----	61
III- Le contrôle des prix -----	63
IV- L'organisation et la gestion du secteur monétaire et financier -----	64
A)- Le contrôle des changes -----	64
B)- Le système bancaire -----	67

PREMIERE PARTIE :	69
LA RUPTURE DU PARADIGME DE "TOUT ÉTAT"	69
TITRE I: L'ÉROSION DES MISSIONS DE L'ÉTAT DANS LA SPHERE ECONOMIQUE	72
Chapitre 1 : L'État sous tension, la nécessité des réformes économiques	73
Section 1 : Le désaveu de l'État en tant que propriétaire, entrepreneur	73
Paragraphe 1 : Le désaveu de l'État propriétaire, Une redéfinition du droit de propriété	74
I- La question du statut juridique de la propriété privée	74
II- De la propriété d'État à la propriété publique	75
A- La séparation des pouvoirs de propriétaire de l'État de ses pouvoirs de puissance publique	77
B- La séparation entre le capital social détenu par l'État et l'actif net, propriété de l'entreprise :	79
Paragraphe 2 : Le désaveu de l'État entrepreneur	83
I. Le recul de la planification	83
II. Le transfert de la fonction entrepreneuriale de l'État vers l'entreprise.....	86
A- Les aménagements relatifs à l'exercice du droit de propriété de l'État sur les entreprises publiques	86
B- Les aménagements relatifs à la gestion des entreprises publiques économique	89
C- Les aménagements relatifs au système de contrôle des entreprises publiques	90
Section 2 : Crise de la dette extérieure, réformes économiques, le passage à l'économie de marché :	93
Paragraphe 1 : Une gestion active de la dette extérieure	93
I- L'accès aux ressources du FMI.....	95
A- L'Accord de confirmation du 30 mai 1989 :.....	95
B- L'Accord de confirmation du 3 juin 1991.....	97
II- Le reprofilage de la dette extérieure	98

A- La structure et le contenu de l'accord de refinancement -----	99
B- Le règlement des différends -----	102
Paragraphe 2 : La mise en œuvre des conditions de fonds : les profondes réformes économiques -----	104
I- La loi sur la monnaie et le crédit (90-10)-----	105
A- L'autonomie de la Banque centrale -----	106
B- Les nouvelles missions du Trésor -----	107
C- La réorganisation de l'activité bancaire -----	109
D- Le nouveau régime des investissements étrangers -----	110
II- La libéralisation du commerce extérieur -----	113
III- Le nouveau droit du travail -----	115
IV- La résistance aux nouvelles options économiques -----	116
Chapitre 2 : L'État sous surveillance, l'inéluctable programme d'ajustement structurel -----	118
Section 1 : La renégociation des accords d'emprunt -----	122
Paragraphe 1 : Généralités sur les missions, organisations et mécanismes de financement du FMI-----	123
I- Les missions du FMI :-----	123
II- Les organes compétents-----	125
III- La détermination des mécanismes de soutien et le choix du "guichet" -----	126
Paragraphe 2 : L'intervention du FMI dans les opérations de renégociation des accords d'emprunts (le rééchelonnement)-----	129
I- La consolidation des dettes publiques dans le cadre du Club de Paris -----	130
A- La nature des créances couvertes -----	130
B- Les règles de fonctionnement du Club de Paris -----	131
a- Les règles applicables aux débiteurs-----	131
b- Les règles applicables aux créanciers -----	133

C-	Le contenu des opérations de consolidation -----	134
D-	Les accords bilatéraux de consolidation de dettes -----	136
II-	Le rééchelonnement de la dette privée par le Club de Londres -----	138
A-	Les parties en présence -----	139
B-	Les engagements souscrits -----	141
	Section 2 : La mise en œuvre de l'assistance du FMI à l'Algérie -----	143
	Paragraphe 1 : La détermination des mécanismes de soutien financier-----	143
I-	L'Accord de confirmation (1994-1995) -----	143
A-	Le préalable à l'Accord de confirmation (la lettre d'intention)-----	144
B-	Le contenu de l'accord de confirmation -----	145
C-	La nature juridique de l'accord de confirmation -----	147
a-	Une décision interne -----	147
b-	Un acte unilatéral-----	147
c-	Une matrice de mesures "techniques" -----	149
II-	La facilité de financement élargie (1995-1998) -----	151
	Paragraphe 2 : Les mesures d'ajustement et de stabilisation-----	152
I-	Les mesures de stabilisation-----	153
A-	Des taux de change multiples sous le contrôle du FMI -----	153
a-	L'émission de bons convertibles en devises et des pièces d'or -----	153
b-	La convertibilité commerciale du dinar -----	154
c-	Le régime du « fixing »-----	155
d-	Le marché interbancaire des changes-----	155
B-	La libéralisation du commerce et la liberté des paiements-----	156
a-	La liberté de commerce interne (la loi 95-06 du 25 janvier 1995 relative à la concurrence)-----	157
b-	La liberté de commerce externe -----	157

II- Les mesures d'ajustement -----	158
A- Les prix intérieurs et les subventions -----	159
C- Les nouvelles règles de gestion des capitaux marchands de l'État -----	161
C- La privatisation-----	163
D- Les investissements étrangers-----	166
TITRE II : LA TRANSITION VERS UN ÉTAT REGULATEUR -----	170
Chapitre 1- Les autorités administratives indépendantes : une nouvelle catégorie juridique dans le droit algérien -----	172
Section 1 : Le processus de régulation des activités économiques via les d'autorités administratives indépendantes (AAI)-----	172
Paragraphe 1 : Le bien-fondé de la notion d'autorités administratives indépendantes	172
I- La notion des autorités administratives indépendantes dans le droit comparé-----	173
II. Les principales caractéristiques des autorités administratives indépendantes-----	176
Paragraphe 2 : La consécration des institutions de régulation dans le droit algérien--	179
I. Le contenu de la notion, ou, les hésitations du législateur algérien-----	180
A- La notion d'autorité -----	182
B- Le caractère administratif de l'organe -----	183
C- L'indépendance -----	185
II- L'indépendance des organes : entre réel et virtuel -----	187
A. Le statut des autorités administratives indépendantes dans l'édifice institutionnel	187
B- Une indépendance virtuelle :-----	189
Section 2 : Les fonctions régulatrices des autorités administratives indépendantes ----	193
Paragraphe 1 : Les différentes formes de régulation des autorités administratives indépendantes -----	193
I- Le contrôle de l'accès à la profession et la surveillance du marché -----	194
A- Le contrôle de l'accès à la profession-----	194
B- La surveillance du marché-----	196

II- Le pouvoir réglementaire -----	198
III- Le pouvoir répressif -----	200
A- Les sanctions restrictives ou privatives de droit -----	200
B- Les sanctions patrimoniale -----	201
Paragraphe 2 : L’empiétement sur les compétences des organes juridictionnels -----	202
I. Le fondement du pouvoir répressif des AAI-----	202
II. Les conditions d’exercice du pouvoir répressif des AAI-----	205
Chapitre 2 : La dégénérescence de la notion d’autorité administrative indépendante- 208	
Section 1 : Au plan organique -----	208
Paragraphe 1 : La composition des autorités administratives indépendante -----	208
Paragraphe 2 : Le mode de désignation des membres des collèges-----	210
Section 2 : Au plan fonctionnel-----	213
Paragraphe 1 : Les règles relatives au fonctionnement des autorités administratives indépendante -----	213
I. Les moyens juridiques : le règlement intérieur-----	213
II. Les ressources financières-----	216
III. Les ressources humaines -----	218
Paragraphe 2 : Des rapports ambiguë avec le pouvoir exécutif-----	220
I. Le pouvoir de contrôle des décisions réglementaires -----	220
A. La procédure de la seconde lecture -----	220
B. La procédure de l’homologation -----	221
II. Le pouvoir de substitution-----	222
III. Le pouvoir de passer outre les décisions des organes -----	222
Conclusion de la Première partie -----	224

DEUXIEME PARTIE : -----	226
L'ÉTAT DANS UN NOUVEAU PARADIGME DE DEVELOPPEMENT -----	226
TITRE I : LE LEVIER BUDGETAIRE : UN PUISSANT REMPART DE L'ACTION ECONOMIQUE DE L'ÉTAT -----	227
Chapitre 1 : La dépense publique au service du rattrapage infrastructurel -----	228
Section 1 : Le développement des infrastructures de base et le retour en force de l'État. -----	229
Paragraphe 1- Le maniement de la politique budgétaire : une inspiration keynésienne -----	231
Paragraphe 2- Infrastructures/croissance économique : quelle relation ?-----	235
Section 2 : L'évaluation de l'action budgétaire de l'État -----	240
Paragraphe 1 : Rétrospective des programmes de développement des infrastructures	240
Paragraphe 2 : Investissement public : quelle performance économique ? -----	245
I- Un impact positif, mais, faible -----	245
II- Quelques indicateurs marquants de la mise en œuvre des programmes de développement -----	250
A- Le taux de croissance du Produit Intérieur Brut (PIB) -----	250
B- Le taux de chômage :-----	252
a- Le taux d'inflation-----	253
C- Le recul préoccupant de l'industrialisation :-----	254
Paragraphe 3 : L'observation des normes de bonne gouvernance : une condition d'efficacité de la dépense publique -----	256
I. Les contours du concept de la bonne gouvernance -----	256
II- L'importance de l'intégration des normes de haute qualité dans la gestion de l'investissement public-----	260
A- Les principales faiblesses du système algérien des investissements publics -----	260
B- Les standards internationaux en matière d'investissement public -----	262

Paragraphe 4 : Quelle qualité de la dépense publique ? -----	270
Chapitre 2 : Le cadre normatif des dépenses publiques d'investissement -----	275
Section 1 : Le cheminement du cadre législatif des dépenses budgétaires d'investissement public -----	278
Paragraphe 1 : Genèse de la notion budgétaire d'investissement public-----	278
I- l'origine libérale de la notion -----	278
A- L'apparition et l'évolution de la notion budgétaire d'investissement public -----	278
B- La notion budgétaire d'investissement public dans le contexte de l'Algérie coloniale -----	281
II- La consécration de la notion budgétaire d'investissement public durant la période du socialisme-----	283
A- Une perception particulière du budget d'équipement de l'État -----	283
B- Les dépenses d'investissement public dans le cadre de la planification -----	286
Paragraphe 2 : L'encadrement législatif de la notion d'investissement public -----	288
I- La prise en charge des dépenses d'investissement public par la loi n°84-17 -----	288
II. L'impact des reformes de 1988 sur les dépenses d'investissement public -----	289
A- Une nouvelle détermination de la loi de finances -----	290
B- La mise en œuvre de la notion de dépenses en capital -----	291
Section 2 : Les mises en œuvre réglementaires des dépenses budgétaires d'équipement de l'État -----	294
Paragraphe 1 : Les incertitudes résultant de la période d'instabilité économique-----	294
I- L'abandon progressif de la planification -----	294
A- La rupture avec le système de planification à moyen terme-----	295
B- L'apparition d'un dispositif provisoire et éphémère-----	296
a- Le dispositif de planification annuelle -----	296
b- La tentative de retour à la planification à moyen terme -----	298

II- L'encadrement des dépenses d'équipement de l'État par des textes réglementaires à caractère annuel-----	298
Paragraphe 2 : L'étendue et l'ampleur du domaine réglementaire -----	300
I- La dévolution de la matière au domaine réglementaire, sous l'égide, de l'administration économique du plan -----	300
II- L'appropriation de la matière dans le cadre de la redistribution des compétences au sein du pouvoir exécutif-----	302
A- La modification de 1998 : un simple toilettage lié à la redistribution des compétences au sein de l'exécutif -----	302
B- La modification de 2009 : une démarche de rationalisation budgétaire -----	304
TITRE II : L'INVESTISSEMENT DIRECT ETRANGER A L'EPREUVE DU RETOUR DU PROTECTIONNISME ECONOMIQUE -----	307
Chapitre 1 : Les différentes manifestations du nouveau protectionnisme économique	311
Section 1 : Les obligations imposées lors de la constitution de la société en partenariat -----	311
Paragraphe 1 : Le recours obligatoire au partenariat -----	311
I- La participation étrangère minoritaire dans l'activité de production des biens et de services -----	312
II- La participation étrangère majoritaire dans le secteur du commerce extérieur -----	314
Paragraphe 2 : La déclaration et l'examen préalables de l'investissement-----	316
I- La déclaration préalable de l'investissement -----	316
II- L'examen préalable-----	317
Section 2 : Les obligations imposées au cours d'activité de la société en partenariat --	319
Paragraphe 1 : L'ensemble des obligations financières -----	319
I- L'exigence d'une balance en devises excédentaires -----	319
II- L'obligation de recourir au financement local-----	321

Paragraphe 2 : Le droit de préemption de l'État -----	322
I. Le contenu du droit de préemption-----	322
II. La mise en œuvre du droit de préemption -----	323
III. Les effets du droit de préemption -----	323
IV- L'action spécifique de l'État : la mise sous tutelle du secteur bancaire -----	324
Chapitre 2 : Domaine d'application des règles instituant le retour du protectionnisme et la réception des nouvelles mesures par les investisseurs étrangers -----	328
Section 1 : Le Domaine d'application des règles instituant le retour du protectionnisme -----	328
Paragraphe 1 : Le principe de non-rétroactivité des lois -----	329
I- La consécration du principe de non-rétroactivité des lois-----	329
A- La portée du principe traditionnel de non-rétroactivité des lois -----	329
B- La portée du principe de l'intangibilité du droit applicable -----	330
II- Les atteintes au principe de non-rétroactivité des lois -----	331
A- L'immatriculation au registre du commerce-----	331
B- Les appels d'offres internationaux -----	332
Paragraphe 2 : La reconnaissance aux étrangers d'un traitement identique à celui des nationaux -----	334
I. La reconnaissance du traitement identique dans le code des investissements -----	334
II. La reconnaissance du traitement identique dans les conventions bilatérales -----	334
Section 2 : La réception des nouvelles mesures par les investisseurs étrangers présents et potentiel -----	336
Paragraphe 1 : Les explications justifiant les mesures restrictives -----	336
I. Des explications officielles, mais généralistes -----	336
II. Des explications réelles tirées de la pratiques des IDE -----	338
Paragraphe 2 : Une critique unanime de la méthode -----	341
I- Une valeur contestable des textes source-----	341

II- Des inquiétudes liées au contenu des mesures prises et à l'incertitude sur les conditions de leur mise en œuvre-----	343
A- Une révision de l'option libérale ? -----	343
B- Le retour aux pratiques de contrôle -----	345
Conclusion de la Deuxième partie -----	348
Conclusion générale -----	350
BIBLIOGRAPHIE-----	353
INDEX ALPHABETIQUE-----	369

LISTE DES ABREVIATIONS

AAI : Autorités Administratives Indépendantes.

AMGI : Agence multilatérale de garantie des investissements.

ANDI : Agence nationale de développement des investissements.

ANSEJ : Agence Nationale de Soutien à l'Emploi des Jeunes.

APN : Armée Populaire Nationale.

APN : Assemblée Populaire Nationale.

APSI : Agence de Promotion de Soutient et de suivi des Investissements.

ARPT : Autorité de Régulation de la Poste et Télécommunication.

BADR : Banque Algérienne de Développement Rural.

BEA : Banque Extérieure d'Algérie.

BM : Banque Mondiale.

BNA : Banque Nationale d'Algérie.

CAS : Compte d'Affectation Spécial.

CDMT: Cadre de Dépense Moyen Terme.

CFP : Compagnie Française des Pétroles.

CIRDI : Centre International pour le Règlement des Différends Relatifs aux Investissements.

CMC : Conseil de la Monnaie et du Crédit.

CNCD : Coordination nationale pour le changement et la démocratie.

CNED : Caisse Nationale d'Equipeement pour le Développement

CNES : Conseil National Economique et Social.

CNI : Conseil National des Investissements.

CNP : Conseil National de la Planification.

CNRA : Conseil National de la Révolution Algérienne.

COSOB : Commission d'Organisation et de Surveillance des Opérations de Bourse.

CPA : Crédit Populaire d'Algérie.

CSI : Conseil Supérieur de l'Information.

DA : Dinar Algérien.

DTS : Droits de Tirage Spéciaux.

EPA : Etablissement Public Administratif.

EPE : Entreprise Publique Economique.

EPIC : Etablissement Public Industriel et Commercial.

ERAP : Entreprise de Recherches et d'Activités Pétrolières.

FLN : Front de Libération Nationale.

FMI : Fonds Monétaire International.

GPRA : Gouvernement Provisoire de la République Algérienne.

HCE : Haut Comité d'État.

IDE : Investissements Directes Etrangers.

JORA : Journal Officiel République Algérienne.

LFC : Loi de Finances Complémentaire.

ONS : Office National des Statistiques.

OPEP : Organisation Pays Exportateurs de Pétrole.

PAS : Programme d'Ajustement Structurel.

PCSC : Plan Complémentaire de Soutien à la Croissance.

PEP : Programmes d'Equipement Public.

PIB : Produit Intérieur Brut.

PSD : Programmes Sectoriel Déconcentré.

PME : Petites et Moyennes Entreprises.

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement.

PSCE : Plan Soutien de la Croissance Economique.

PSRE : Plan de Soutien à la Relance Economique.

RASJE : Revue Algérienne Sciences Juridique et Economique.

RDP : Revue des Dépenses Publiques.

SNTA : Société Nationale du Tabac et des Allumettes.

SONATRACH : Société Nationale pour la Recherche, la Production, le Transport, la Transformation, et la Commercialisation des Hydrocarbures.

SONELGAZ : Société Nationale d'Electricité et du Gaz .

UE : Union Européenne.

INTRODUCTION

La singulière quête d'un droit économique adapté aux "*particularités*" algériennes

Dès qu'un nouvel État apparaît, une question se pose d'elle-même, quelle conséquence sur le droit ? Cela se pose en matière de droit international et de droit interne.

Il est important pour les autres États de savoir dans quelle mesure le nouvel État assume ou non l'héritage de ses engagements antérieurs. C'est le problème classique de la succession d'État qui trouve sa solution dans les règles du droit international conventionnel ou coutumier. La succession se pose, également, pour le droit interne car il appartient à chaque Etat -dès son apparition- de déterminer et de définir son système juridique, ce qui est, d'ailleurs, une manifestation concrète de sa souveraineté. Toutefois, la présence d'une domination coloniale antérieure laissera certainement ses traces dans le nouveau système qui tentera de contraster entre le souci de continuité et celui du changement, voire, de la rupture.

Généralement, dans le cadre de la décolonisation, l'ancienne puissance coloniale veille à assurer la continuité ou la survie du système mis en place par plusieurs moyens, dont, les accords organisant l'accès à l'indépendance. Outre cette large reconduction, les États qui prétendent élaborer un nouveau droit, s'inspirent largement du droit antérieur au point qu'on a pu parler de mimétisme juridique ou de décalcomanie¹.

À cet égard, le cas de l'Algérie est particulièrement intéressant en raison de trois facteurs : d'abord, na nature de sa colonisation, ensuite, son processus de décolonisation qui vient à la suite d'une sanglante guerre de libération et enfin, sa volonté et détermination à construire très tôt, après son indépendance, d'un nouvel Etat, nouvelle société et surtout, d'un nouveau système juridique. En effet, l'Algérie n'a pas été une colonie comme les autres car si la colonisation a débuté de la même façon que les autres pays, elle a pris une autre tournure puisque l'Algérie était soumise à un statut qui va, progressivement, l'intégrer à la France pour devenir finalement un département français.

¹ A. MAHIOU, Les séquences du changement juridique en Algérie : cinquante ans de droit (1962-2012) permanences et changements, Revue INSANIYATES, n°57-58, 2012, p. 1.

De ce fait son statut de colonie s'est effiloché, pour aboutir à l'application de l'ensemble du droit français avec toute sa codification, à l'exception du statut familial².

En juillet 1962, l'Algérie indépendante était devant deux voies : faire table rase de l'héritage colonial, ou, accepter cet héritage pour le compléter et le transformer progressivement. La première option était plus conforme au projet annoncé, avant l'indépendance, par le Programme de Tripoli³. Ce dernier annonçait le choix d'une option socialiste en impliquant la rupture totale avec le système colonial. Quant à la seconde option, elle était plus conforme aux Accords d'Évian, par lesquels la France reconnaissait l'indépendance de l'Algérie, tout en obtenant des garanties pour l'ensemble de ses intérêts économiques dans ce pays⁴. C'est donc, les Accords d'Évian qui ont impliqué le maintien de l'héritage colonial sauf les dispositions contraires à la souveraineté nationale.

À la lecture des textes, il semble que l'on soit en présence d'une évolution dialectique (thèse, antithèse et synthèse) du droit algérien. Dans un premier temps, la continuité est consacrée en reconduisant le droit colonial. Ensuite, et dans un second temps, au cours des années soixante-dix et jusqu'au milieu des années quatre-vingt, s'ouvre la phase de la rupture avec l'héritage juridique colonial et l'avènement d'un droit socialiste spécifique. Enfin, depuis la fin des années quatre-vingt, plus précisément, l'année 1989, à nos jours, succède une troisième période qui, à bien des égards, fait un retour à la première phase tout en réactivant des mécanismes qui perturbent fortement la sérénité du droit d'essence libérale, ce qui est de nature à rendre, difficile, toute tentative d'explication et de compréhension⁵. Naturellement, dans ce cas, il ne s'agit pas d'un retour au droit colonial, mais d'une tentative inachevée et parfois contradictoire de libéralisation du système juridique et d'insertion dans la mondialisation.

2 Le couronnement de cette évolution s'est réalisé en 1958 avec la politique d'intégration proclamée en plein milieu de la guerre de libération puisque celle-ci a commencé en novembre 1954 pour s'achever en juillet 1962.

3 *Infra*, p. 43

4 *Infra*, p. 45.

5 Ce découpage temporel, qui consiste à distinguer trois périodes de l'évolution du droit algérien, est effectué par le doyen A. MAHIOU cf. *op. cit.*, p. 4. A notre sens, ce découpage temporel peut être complété par une quatrième période qui va du début de la décennie deux mille à nos jours M. A. BEKHECHI, procède, également, à une analyse très complète de l'évolution du droit algérien : de l'indépendance à nos jours, il distingue 4 phases successives, cf. M. A. BEKHECHI, «Variations autour d'un demi-siècle de production juridique algérienne : le long chemin vers la construction d'un système juridique pour le développement et la bonne gouvernance », in *Algérie cinquante ans après, la part du droit*, Edition AJED, Alger 2013, p. 153.

Toutefois, la succession entre ces trois périodes n'est pas si tranchée, il y a des enchevêtrements et des recoupements, car les réalités sont plus nuancées et complexes révélant une interaction assez singulière et des paradoxes inattendus⁶. En effet, la période de dite continuité est largement une apparence, voire une fiction, car des changements et bouleversements importants se sont opérés pendant cette période. La période dite de rupture et de rejet, n'empêche pas le droit ancien de survivre ou, de revenir de façon détournée. Quant à la troisième période, qui devait faire la synthèse des deux expériences antérieures et d'apaiser, enfin, cette *nervosité juridique* et permanente mutation du droit, est plutôt incertaine au regard du retour en force d'un État démiurge qui n'a, apparemment, pas dit son dernier mot. Ce *come-back* fragilise le droit d'essence libérale et fait de l'insécurité juridique et de l'incohérence la première marque de la législation algérienne.

Le Droit économique algérien source d'insécurité juridique

Le droit économique, représente une discipline transversale qui absorbe l'ensemble des branches du droit, tant public que privé, avec lesquelles il fonctionne en symbiose quasi parfaite. Cette discipline apparaît donc comme une sorte de masse normative composite ou une sorte de magma juridique.

C'est certainement, dans cette discipline que les développements juridiques les plus contrariés et contrastés se sont opérés durant les cinq décennies écoulées. L'Algérie a adopté et mis en place des régimes juridiques adaptés à des modes d'appropriation des moyens de production et de gestion de l'économie aussi différents que l'autogestion⁷. Le socialisme caractérisé par une planification centralisée assurée par une administration centrale qui gère directement la

6 Plusieurs juristes algériens s'accordent sur le fait que ses phases s'entremêlent les unes aux autres et qu'elles ne sont pas si tranchées et aucun système n'a fonctionné sans altération. Cf. A. MAHIOU, op. cit., p. 4. ; à ce propos, A. M. BEKHECHI écrit « *l'autogestion ou l'économie socialiste centralement planifiée n'ont pas empêché le secteur privé de fonctionner et même de prospérer à l'ombre du secteur public qui était le pourvoyeur en capitaux (à travers les banques publiques), d'assiettes foncières et même de locaux industriels (biens de l'État cédés pour une fraction de leur prix réels), et bien sûr de marché (l'État étant aussi un grand client et consommateur de biens et services produits par le secteur privé). De même, le crédo de construction d'une économie libérale n'a pas empêché le secteur public de continuer à bénéficier d'une protection et d'un soutien important des ressources publiques, notamment sous la forme de privilèges dans l'octroi des marchés publics, de financement à fonds perdus et déficits conjoncturels et structurels et l'octroi de financements concessionnels. C'est cette ambivalence dans le fonctionnement de l'économie qui va mettre à mal toute tentative d'harmonisation du droit des affaires* », op. cit., p. 153.

7 Le modèle algérien de l'auto gestion est Inspiré du modèle yougoslave quelque peu différent du modèle soviétique dominant dans les pays du « *bloc socialiste* ».

plus grande partie des activités de production et de distribution des biens et services⁸, une économie mixte où le secteur privé trouvait une place sauf dans les secteurs dits « stratégiques » réservés seulement au secteur public, et enfin une économie supposée libérale où le secteur public et le secteur privé seraient régis au sein des marchés par les mêmes règles et normes juridiques sans discrimination aucune et pourraient même se concurrencer sous le contrôle impartial de l'État régulateur qui veille au respect des règles du marché.

Toutefois, si l'appréciation quantitative du droit économique, fait état de sa prolixité et son intervention massive, *tout azimuth*⁹, son appréciation qualitative est moins favorable. En fait, la plupart des opérateurs économiques estime que l'État algérien, a certes, fait des efforts pour se désengager de l'économie, mais, il est encore loin de la libéraliser réellement.

Sans doute, le mode d'élaboration du droit économique algérien, la faiblesse de son effectivité, son instabilité et ses remises en cause continues¹⁰, augmentent le risque d'une insécurité juridique, ce qui tranche radicalement avec les nouvelles missions de l'État moderne à la lumière des grandes mutations économiques, sociales et politiques.

Les missions de l'État moderne à la lumière des grandes mutations économiques, sociales et politiques

Le débat sur la nature du statut de l'État dans l'économie a suscité, depuis longtemps, les plus vives controverses entre les tenants de l'étatisme et les adeptes du libéralisme. Que ce rôle évoque pour les uns, le spectre d'un État envahissant et démagogue, et pour les autres un effort insuffisant pour assurer une justice sociale, sa problématique est fortement marquée soit par une fétichisation de l'État, soit par une fétichisation du marché. Cependant, les argumentaires développés cachent mal les présupposés idéologiques.

8 Comme l'a résumé l'une des figures emblématiques de la révolution algérienne FERHAT ABBAS, «... le pouvoir révolutionnaire a dans son impatience et sa précipitation, voulu embrasser dans discernement, toutes les activités et les arracher au secteur privé. Dans le domaine agricole comme dans l'industrie, il a multiplié les expériences. Il a voulu être restaurateur, hôtelier, coiffeur, éleveur de bestiaux, marchand de volailles, producteur de lait, maçon, distributeur de véhicules, de pièces de rechanges... », cf. F. ABBAS, *Demain se lèvera le jour*, éd. Collection Etudes et Documents, Alger, 2010, p. 62

9 L'Algérie, est sans doute après la France, le pays le plus doté de codes (près d'une cinquantaine) sans compter un réseau très dense de lois et de règlements ce qui forme une véritable toile d'araignée.

10 Y. ARKOUN, *Le droit des affaires en Algérie, 50 ans après l'indépendance, quelle configuration ? Algérie cinquante ans après, la part du droit*, Edition AJED, Alger 2013. P. 332.

Le contexte actuel marqué depuis la chute des systèmes socialistes par une tendance à la mondialisation du modèle libéral, semble mettre fin à une certaine idée de l'État : c'est l'État providence. Aujourd'hui, il est largement admis que l'État providence conçu dans les années cinquante et intervenant dans tous les domaines de la vie économique, sociale et culturelle, n'est plus en mesure d'apporter des réponses satisfaisantes à une société "*post-industrielle*" marquée par une évolution de plus en plus rapide des technologies. Il est également admis que l'État n'est plus en mesure de tout faire seul. En effet, l'idée qui semble prévaloir un peu partout dans le monde, mais plus particulièrement dans les pays développés, est que l'État qui est l'expression juridique suprême de la volonté de la vie collective ne doit pas faire ce que d'autres acteurs économiques et sociaux peuvent faire et faire mieux que lui et de faire que, ce qui est le seul à pouvoir bien faire¹¹.

Dans ce contexte, la rhétorique de la mondialisation présente le marché comme le principal et le meilleur régulateur qui ne nécessite pas une intervention extérieure, notamment celle de l'État. Or, en réalité, l'interdépendance entre le marché et l'État est historiquement et pratiquement vérifiée. Le marché, ne peut donc fonctionner que s'il est soutenu et encadré par l'État un cadre institutionnel adéquat est donc nécessaire.

Il est vrai que la mondialisation des échanges, a reposé le problème du rôle et de l'efficacité de l'Etat national dans le fonctionnement du système économique, mais cela ne signifie pas le dépérissement de l'Etat et l'affaiblissement de ses institutions, c'est tout au contraire. Ce nouvel ordre économique trace de nouveaux contours de l'action de l'État.

Aujourd'hui, ce qui est attendu des États c'est l'innovation dans les nouvelles formes de gouvernance. Autrement dit, le débat ne se situe plus au niveau des principes sur le rôle de l'État dans la sphère économique, mais il s'est déplacé vers un terrain beaucoup plus pragmatique de l'efficacité et de la logique économique d'où le concept de la "*bonne gouvernance*".

¹¹ Selon la célèbre formule de Keynes, «*L'important pour l'État n'est pas de faire ce que les individus font déjà et de le faire un peu mieux ou un peu mal, mais de faire ce que personne d'autre ne fait pour le moment* ».

La bonne gouvernance et le rôle économique et social de l'État

Au début des années quatre-vingt-dix (1990), la Banque Mondiale (BM) était le promoteur de la notion de « gouvernance » à destination des pays en transition. Dans son édition de 1997, le rapport sur le développement dans le monde substitue à la notion d'un « *État minimum* » les notions « *moins d'État et mieux d'État* ».

Depuis au moins trois décennies, l'accent est mis sur la bonne gouvernance comme facteur déterminant du développement économique et social au sens large, incluant non seulement la croissance économique, mais aussi le progrès social. Toutefois, le concept de bonne gouvernance n'est devenu véritablement opératoire et n'a été effectivement introduit dans les pays du Tiers-monde que récemment, à la suite des premières évaluations des programmes d'ajustements structurels. Depuis, il est devenu un concept dominant, voire incontournable de la gestion des affaires publiques.

Sur le plan théorique, un important accord se dessine pour reconnaître les effets bénéfiques de la bonne gouvernance sur les pays en développement. Ainsi, il n'est plus contesté que celle-ci constitue un facteur de maintien de la paix, de la stabilité sociale, de la sécurité et même de l'efficacité institutionnelle. Aussi, qu'elle peut faire disparaître ou, au moins, atténuer les conflits internes qui fragilisent de nombreux pays et de faire renforcer la légitimité des États et leur autorité. En outre, est bien que cela se discute encore, on affirme de plus en plus le lien entre bonne gouvernance et développement. Dans ce sens, une bonne gouvernance permettrait aux pays de se développer plus rapidement et de manière plus durable. Mais, c'est sur le plan pratique que se présente une grande difficulté, à savoir, comment mettre en œuvre les programmes de bonne gouvernance dans les pays du tiers monde ?

Cette question fait apparaître des divergences à l'intérieur du système politico-administratif et entre les différents acteurs économiques, sociaux et politiques. Le remède à cette difficulté d'ordre pratique consiste à déterminer les éléments qui causent les dysfonctionnements du système et à identifier les tendances en matière de méthode et techniques de gestion des affaires publiques. Ces éléments clés sont à rechercher dans les diagnostics du fonctionnement du système. Quant aux méthodes et techniques de gestion, elles doivent être puisées dans les expériences des autres construites par la mobilisation de l'intelligence collective nationale au service de l'action publique.

De toute évidence, la gouvernance met l'accent sur les formes de coordination, de concertation, de participation et de transparence dans la décision, elle favorise le partenariat des acteurs et la convergence des intérêts et les frontières entre le secteur public et privé tendent à s'estomper.

La bonne gouvernance dans le domaine économique signifie d'abord, la nouvelle articulation entre l'État, la société et le marché permettant la réalisation d'une efficacité des structures économiques et la satisfaction des besoins sociaux. Pour atteindre cet objectif, la bonne gouvernance prône une recomposition des ordres politiques, économiques et sociaux internes sur la base de rapports partenariaux entre l'État, le monde des entreprises (publiques et privées) et la société. Cette recomposition concernera aussi les relations inter-États qui, avec les mutations socio-économiques liées à la mondialisation, rendraient obsolète le modèle politique mais aussi économique de l'État nation¹². Concrètement, une bonne gouvernance signifie une plus grande efficacité des structures économiques, une efficience dans l'allocation des ressources et une responsabilité plus accrue des opérateurs économiques vis-à-vis de la société.

Au final, le nouveau paradigme de développement économique, laisse supposer une transformation structurelle dans le régime économique hérité de l'ancienne conception du développement. Les réformes structurelles sont de deux niveaux. Le premier, consiste à définir un cadre macro-économique sain élaboré sur la base d'un assainissement des finances publiques par la maîtrise des dépenses de l'État. Le deuxième, concernera, directement, le retrait de l'État de la gestion directe de l'économie pour se consacrer à ses missions de régulation.

12 M.C. BELMIHOUB, Gouvernance et rôle économique et social de l'État : entre exigence et résistance, revue IDARA, n°1, 2001p. 11.

Les données du problème en Algérie

Le rôle de l'État, dans la mise en œuvre de l'économie de marché, dans les pays en transition, s'avère particulièrement nécessaire, voire décisif. Mieux encore, le succès des réformes dépend de l'existence d'un État fort. Certains voudraient bien se passer de l'État, « *mais si on le met dehors par la porte, il rentre par la fenêtre* »¹³. Dans une société organisée, on ne peut se passer de l'État qui est une institution ayant le monopole de la contrainte organisée et responsable d'un intérêt collectif qui s'impose aux intérêts catégoriels ou fractionnels qui se manifeste au sein de la société¹⁴. L'État est donc là, mais que doit-il faire ? Et comment doit-il le faire ?

La difficulté pour certains pays, notamment ceux en voie de développement, tient au fait que ces États connaissent des crises aiguës. Ils sont fortement contestés par le haut et par le bas. La première, tient aux exigences de la mondialisation comme fait externe, où il ne s'agit plus de la mondialisation des marchés, mais de mondialisation de la production, des systèmes d'information et de communication avec une forte mobilité transnationale des facteurs qui y participent. Dans ce contexte, on parle de "*temps mondial*" entendu comme « *une série de normes de valeurs et de contraintes élaborées dans le cadre de nouvelles stratégies internationales et dans lesquelles vont baigner les États notamment ceux des pays en transition* »¹⁵. La seconde contestation vient, elle par le bas, ce phénomène interne interpelle l'État selon les cas : pour parer les diverses crises économiques, financières, politiques, sociales...etc. Le rappel de ces difficultés, ne doit cependant pas, laisser supposer qu'il existe une voie « royale » permettant de les transcender, mais il indique simplement, les obstacles liés à l'absence de contexte, les efforts qui restent à consentir, la nature et l'ampleur des réformes à entreprendre pour ces États.

En Algérie, la question de la nature du statut de l'État dans le domaine économique se pose en des termes à la fois similaires et distincts. Elle est similaire, dans la mesure où le mouvement de réformes est un mouvement universel et touche tous les États. Elle est distincte, en raison, du contexte de crise dans lequel interviennent ces réformes, des difficultés de la croissance

13 R. BARRE, « Transition de l'État gestionnaire à l'État régulateur en Algérie », in, « le rôle de l'État dans le développement économique, approches nationales », Congrès du Caire, sous la direction du Professeur Raymond BARRE, Institut de droit d'expression et d'inspiration française, Éditions Bruylant, Bruxelles 1996, p.12 et 13.

14 M. WEBER, cité par R. BARRE, op. cit., p. 12.

15 W. LAGGOUNE, « l'État dans la problématique du changement : éléments de réflexion », revue IDARA, volume 13 n°1, 2003, p. 38.

économique, de la démographie et par-delà, aux particularismes sociaux et culturels, d'ailleurs, un décalage important demeure entre les pays développés et les pays sous-développés. À propos de la première catégorie des pays, les processus de construction de l'État/nation ont été achevés, voir, aujourd'hui, dépassés, dans la cadre d'une économie de marché déjà établie et dont le souci est de s'ouvrir davantage dans le cadre de l'affirmation de l'État de droit. Concernant la deuxième catégorie, celle des pays du Tiers-monde et plus particulièrement de d'Algérie, le processus de construction de l'État demeure en cours. Jusque-là, ce processus s'est effectué dans la négation du marché et de l'État de droit. Le recentrage des missions de l'État est donc plus profond et plus large. Le processus doit, en effet, permettre et accompagner, tout à la fois, le passage à l'économie de marché et la réforme de l'État par la mise en place des institutions fortes.

Le débat sur la nature du statut de l'État dans l'économie, est relativement ancien en Algérie, toutefois, on peut distinguer deux grands moments de ce débat : avant et après 1989.

Dès l'indépendance (1962) et pendant trois décennies que ce soit à l'occasion de la mise en œuvre de l'autogestion en 1963, ou de la gestion socialiste des entreprises en 1971, ou encore lors de leur reconstruction en 1980, des juristes algériens et français¹⁶ ont déployé leurs efforts pour préciser les fonctions de l'État dans les différents domaines économique. Mais le cadre du débat a été, en amont, balisé sur le plan doctrinal, en raison, des options politiques et du projet de société choisis dont la Constitution de 1976 n'a fait que renforcer davantage. Cette dernière, énonçait de manière très claire et directe « *l'État transforme les rapports de production, dirige l'économie nationale et assure son développement sur la base d'une planification dans sa conception, démographique dans son élaboration, impérative dans son application..., la propriété de l'État représente la forme la plus élevée de la propriété publique* », c'est la consécration du mythe du "tout État".

Dès l'année 1989, le désengagement de l'État de la sphère économique est proposé comme une solution à la sortie de crise qui secoue le pays. La Constitution du 23 février 1989, qui se présente comme une "constitution loi", proposait cette alternative en levant les obstacles juridiques et doctrinaux qui s'opposaient à une réforme du statut de l'État dans la sphère

¹⁶ Parmi les juristes français, on peut citer la thèse de Jean- Louis AUTIN « Le droit économique Algérie, l'examen des institutions juridiques au service de la formation sociale », thèse soutenue en juin 1976 à l'université de Montpellier. Dix ans plus tôt François BORELLA a montré dans une étude substantielle l'importance du droit public économique dans la législation algérienne.

économique. En outre, elle a opéré un renversement de tendance, en ce qui concerne, les fonctions de l'État dans ses rapports à l'économie et à la société. Sur le plan économique, l'État est tenu d'assurer la régulation des activités économiques sans y faire partie, sur le plan social, l'Etat assure la légalité entre les citoyens et ne faisant recours à ses prérogatives que pour en assurer le respect.

La Constitution de 1996 n'a fait, sur ce plan, que renforcer cette tendance en donnant au débat un regain d'intérêt avec l'affirmation, pour la première fois, en Algérie, du principe de la liberté du commerce et d'industrie¹⁷. C'est à la lumière de ce principe, pierre angulaire de l'économie de marché, que le rôle de l'État est appréhendé. Deux grands principes sous-tendent cette conception :

- L'État endosse le statut d'arbitre ;
- Le principe de légalité selon lequel toute activité est soumise à la règle de droit.

Ainsi, le rôle de l'État reposera sur les principes suivants :

- L'économie est prise en charge dans son ensemble par l'initiative privée ;
- L'État ne peut intervenir que pour les fonctions que les particuliers ne peuvent prendre en charge ;
- Les missions de l'État se cantonnent à satisfaire les nécessités d'ordre économique et social, de sécurité ou de santé publique, ou, en cas de défaillance et d'insuffisance manifeste des initiatives privées.

L'interventionnisme de l'État dans ce cas de figure ne peut que prendre l'aspect d'orientation, de contrôle ou de régulation de l'activité générale en vue de satisfaire l'intérêt public.

¹⁷ L'origine du principe de la liberté du commerce et d'industrie remonte au décret d'ALLARDE du 17 mars 1791 et la loi Chapelier promulguée en France le 14 juin 1791 qui ont proscrit le régime général d'exercice collectif des métiers (les corporations) avec toutes les réglementations sociales particulières, et par conséquent le régime de dérogation des manufactures privilégiées.

Finalement, quelles missions pour l'État ?

La simplicité de la question sus posée n'implique pas l'évidence de la réponse car il n'existe pas une liste exhaustive des missions de l'État, ou une sorte de standard international qui recense les fonctions de l'État. En effet, l'État a eu à assumer des missions selon des circonstances économiques, politiques et sociales particulières et propres à chaque période. Les classifications opérées jusque-là distinguent les États interventionnistes, dirigistes des États libéraux. Mais cette distinction est fortement marquée au plan idéologique ce qui empêche une visibilité neutre de l'action publique. C'est toute la difficulté et la complexité de la question.

Aujourd'hui, le rôle et les missions de l'État, semblent davantage, marqués par les défis de la mondialisation qui lui impose une certaine ligne de conduite dans les sphères économique, et sociale autour des principes tels que : le désengagement, la décentralisation, le pluralisme, le respect des droits de l'homme, l'efficience, la bonne gouvernance ...etc. Mais qu'en est-il pour l'Algérie ?

En réalité, que ça soit pour l'Algérie ou les pays du Tiers-monde sommés à opérer leur mutation, vivent ces défis de manière paradoxale compte tenu de :

- Les processus de formation des États demeurent inachevés ;
- Le rôle important qu'ils aient eu à assumer après leur indépendance pour réaliser à la fois l'unité nationale et l'intégration économique et sociale ;
- La faiblesse des acteurs économiques et sociaux ;
- Les choix idéologiques dans lesquels ils se sont engagés ;
- Le sous-développement.

L'Algérie vit ces paradoxes en tant qu'ex-pays colonisé, ex-pays à économie dirigée et surtout un pays à rente pétrolière où l'action de l'État est sollicitée en permanence. Par ailleurs, les choix politiques prévalent et supplantent souvent les choix économiques. C'est donc une conception particulière du rôle de l'État qui n'est pas nécessairement lié à un choix idéologique mais correspond plutôt à une réalité objective.

Problématique et délimitation du sujet :

L'analyse du statut et du rôle de l'Etat algérien dans l'économie reposera, essentiellement, sur l'examen de l'évolution du droit algérien depuis 1962, à nos jours. Cependant, faire le bilan analytique de la production législative et réglementaire algérienne sur une période aussi longue, peut paraître présomptueux, tant l'ampleur de la tâche que son intérêt.

Pour affiner notre analyse, cette dernière va s'appuyer sur deux critères, l'un d'ordre temporel et l'autre d'ordre disciplinaire. L'examen de l'évolution du droit algérien se focalisera sur la période post 1989, à ce jour, sans pour autant ignorer la période précédente riche d'enseignements. Cette sélection d'ordre temporelle combinera avec la sélection de la discipline juridique. Il nous semble que, le droit économique algérien, à travers son impressionnante évolution et multiples mutations-source de malaise intellectuel parfois- nous permettra de trouver les réponses à la question que soulève cette thèse.

Méthodologie et plan

La nature du sujet se prête à plusieurs approches : économique, politiques, sociales...etc. Bien que notre approche soit juridique, il est difficile d'exclure complètement des aspects d'autant plus que le droit, n'est parfois, qu'une réponse aux évolutions d'une société dans tous ses aspects.

Du point de vue méthodologique, deux approches sont concevables. Une thèse qui consiste à énoncer la fin du dogme de "*tout Etat*", ce qui laisse entendre la mutation profonde des missions de l'Etat, suite, à l'adoption des règles de l'économie de marché. Une antithèse qui démontre que, finalement, la rupture s'est faite dans la continuité. Cette démonstration adoptera la configuration suivante. Dans un premier temps, nous tâcherons d'exposer et d'analyser les causes de la rupture du paradigme de "*tout État*" et ses conséquences sur la nature du statut et des missions de l'État sur le plan économique. En effet, le désaveu et la disqualification de l'État entrepreneur a eu lieu, à l'avantage, de l'émergence de l'État régulateur garant des nouvelles règles du marché et vecteur principal de la transition économique (première partie). Dans un second temps, l'approche adoptée contredira l'hypothèse préposée. En effet, l'État se lance dans un paradigme de développement, il endosse, à nouveau, le rôle et le statut d'entrepreneur et de développeur.

Le desserrement de la contrainte extérieure par le remboursement anticipée de la dette extérieure et l'opulence des ressources financières dont jouit l'économie algérienne depuis le début des années 2000, a permis à l'État de reconquérir le terrain économique par une forte et importante mobilisation de la dépense publique au détriment de l'abandon du processus des réformes économiques. Par ailleurs, le tournant restrictif et inattendu qu'a subit le droit des investissements étrangers, témoigne de l'inadaptation de l'action publique et son profond décalage par rapport au discours affiché (deuxième partie).

Chapitre préliminaire : L'étatisation de l'économie algérienne (1962-1978)

L'indépendance de l'Algérie en 1962 a engagé le jeune pays souverain dans la transformation du système colonial projet annoncé par le programme de Tripoli pendant la guerre de libération. Pour cela, il dispose d'une volonté politique s'exprimant à travers son parti unique, le Front National de Libération (FLN), de ressources naturelles qu'il s'agit de récupérer et d'une stratégie de développement dont les principes de base sont annoncés avant même l'indépendance. La transition post coloniale s'est, donc, caractérisée par une politique de développement économique menée, tambour battant, par l'État et pour le compte de l'État.

La nature et l'importance des ressources dont dispose l'État algérien placent celui-ci au centre de toutes les activités économiques. La rente pétrolière captée sur le marché mondial va permettre de financer d'ambitieux programmes de développement tout en soustrayant l'ensemble de la société algérienne aux difficiles arbitrages économiques et aux coûts humains qui accompagnent naturellement tout processus d'accumulation dans sa phase de démarrage économique. Ainsi, le rente a permis de concilier objectifs économiques et sociaux dès les premières étapes de la politique nationale de développement.

Il est vrai que dans un pays totalement déstructuré, sans encadrement, sans classe d'entrepreneurs, il semble logique que l'État émerge comme première organisation sociale chargée d'impulser le développement. Cependant, l'État va largement dépasser son rôle en s'érigant comme acteur quasi-exclusif de l'activité économique et sociale.

Pour s'assurer de son omniprésence, l'État fait recours à trois types de méthodes : la nationalisation des moyens de production, la centralisation de la propriété et de la décision économique et l'instauration du contrôle hiérarchique¹⁸. Cette démarche se traduit au milieu des années 1970 par la prédominance du secteur public dans toute l'économie. Ainsi, on voit apparaître l'État propriétaire et entrepreneur. En effet, l'article 29 de la Constitution de 1976 énonçait que « *l'État transforme les rapports de production, dirige l'économie nationale et assure son développement sur la base d'une planification scientifique dans sa conception, démocratique dans son élaboration, impérative dans son application* ».

18 S. GOUMEZIANE, *Le mal algérien, économie politique d'une transition inachevée 1962-1994*, Paris, édition Fayard, 1994, p. 42.

En même temps, l'article 13 de cette Constitution de 1976 précisait que « *la socialisation des moyens de production constitue la base fondamentale du socialisme et la propriété d'État représente la forme la plus élevée de la propriété publique* ». Dans cette équation, l'espace réservé à une réforme de la propriété d'État, de l'entreprise publique et d'une manière générale aux modes de régulation de l'économie était réduit et enserré dans un univers idéologique où prime le mythe du "*tout État*".

Aujourd'hui, avec le recul, le modèle de développement algérien est perçu comme, un mythe qui s'alimentait de ses propres thèses (section 1). Ce modèle a placé l'État comme acteur quasi-unique, dans toute activité économique et sociale (section 2).

Section 1- Eléments du mythe du « modèle de développement algérien »

Durant les trois décennies qui ont suivi l'indépendance de l'Algérie, de nombreux travaux universitaires, d'essais et d'analyses vantaient le dynamisme de la politique algérienne de développement et invitaient les pays du Tiers-monde à suivre le modèle algérien.

Le déficit de légitimité qui caractérisait le système politique algérien dès l'indépendance du fait de la représentativité limitée des organes élus sous le régime du parti unique, avait poussé les gouvernements successifs à rechercher au sein de la société des formes directes et/ou indirectes d'adhésion aux normes auxquelles ils voulaient soumettre les différents rapports sociaux et les activités de développement. L'élaboration de chartes qui précédaient celles des instruments juridiques constituait un moyen d'assurer la participation des différents secteurs sociaux aux futures normes édictées (I)¹⁹.

Le discours concernant la stratégie économique va s'affiner au fil des ans et l'étatisation de l'économie et considérée comme une finalité suprême. Cependant, la réalisation de cet objectif était suspendue au contrôle permanent et effectif de l'État algérien sur les ressources naturelles (II). Ainsi, l'Algérie entreprend un ambitieux programme d'industrialisation (III) en mettant en place un outil redoutable. Il s'agit là de la planification centralisée (IV). Afin d'assurer le succès de son édifice, l'État fera recours aux emprunts extérieurs qui viendront soutenir l'effort de développement mais qui s'avéreront plus tard comme un cadeau empoisonné (V).

I- Les textes fondateurs de la politique algérienne de développement

Avant 1989, la démarche d'élaboration des instruments juridiques importants, gouvernant les secteurs économiques sensibles, se divisait en deux temps. Le premier était constitué par l'adoption de textes politiques généraux sur la base de grandes discussions au sein des structures du parti unique et des organisations syndicales.

¹⁹ Il faut signaler tout de même que si les l'élaboration préalable des chartes était une formule utilisée, elle laissait subsister au profit des dirigeants un pouvoir très large d'élaboration des normes sans participation extérieure. Cette formule disparaît avec l'adoption de la Constitution de 1989.

Ces textes politiques prenaient la forme de chartes, rédigées en termes généraux qui expliquent le fondement et le régime des modifications juridiques projetées. Cette pratique des chartes était courante dans le système politique algérien. Avant même l'accession à l'indépendance. Le Programme de Tripoli mis en œuvre par le gouvernement provisoire algérien en 1961, portait en lui les grandes orientations sociopolitiques et économiques que le FLN envisageait pour l'Algérie indépendante.

Le Programme de Tripoli visait l'édification d'une économie développée et indépendante, par le biais de la révolution agraire et de l'industrialisation lourde. En outre, l'aménagement des structures démocratiques et populaires doit s'appuyer sur les nationalisations, la planification de l'économie et le socialisme. L'agriculture et l'industrialisation sont présentées comme les secteurs stratégiques du développement économique du pays. Dans le contexte historique et social algérien, la lutte contre le sous-développement devait indéniablement passer par une transformation radicale des structures de la vie rurale. Ainsi donc, la révolution agraire comporte deux aspects en interaction : la modernisation de l'agriculture et la conservation du patrimoine foncier.

En ce qui concerne le programme de développement industriel, il s'articulait autour des points suivants :

- La création d'une industrie lourde pour assurer le développement économique de façon générale, et la modernisation de l'agriculture de façon particulière ;
- La considération de l'industrie privée comme une activité complémentaire de celle du secteur public. Le secteur privé est orienté vers l'artisanat et l'installation de petites entreprises. Cependant, l'État veille au contrôle du poids de cette industrie dans l'économie nationale pour éviter la création d'une base industrielle au profit de la bourgeoisie locale ;
- Les investissements étrangers sont souhaitables mais ne peuvent être que complémentaire à l'investissement national.

La Charte d'Alger est adoptée au Congrès du FLN en avril 1964 et la Charte nationale, adoptée par référendum en 1976 ont rempli la fonction politico-idéologique d'explication de et de fondement des instruments juridiques qui devaient les suivre pour encadrer la vie politique et le développement socio-économique du pays.

La Charte d'Alger confirme la vision étatiste de l'Algérie, et précise clairement la volonté de l'État de s'appuyer sur un important secteur public qui serait le moteur de développement. Tout en énonçant les inconvénients du capitalisme, elle opte pour le socialisme comme meilleure voie de développement économique et d'épanouissement social. La charte insiste sur le rôle prépondérant de l'État dans le processus de développement national, pour cela, il doit disposer des principaux leviers de la vie économique. Enfin, elle mentionne le rôle majeur de la planification dans la mise en œuvre et la coordination des programmes économiques. Quant à la Charte nationale, elle a fait de l'industrie lourde le moteur de la politique nationale de développement. Grâce aux revenus d'exportation des hydrocarbures (source d'accumulation), le développement du secteur industriel va entraîner des transformations économiques et sociales qui engageront le pays dans une dynamique de développement touchant tous les secteurs.

Une nuance doit être introduite, car la conception des chartes n'est pas restée identique dans le temps. En effet, avant 1967, les chartes étaient des documents politiques analysant et définissant les objectifs et le rôle des structures socio-politiques, notamment de l'État et du parti unique. C'était notamment le cas de la plate-forme de la Soummam de 1956²⁰, du Programme de Tripoli de 1962, par contre, dès 1967 avec la Charte communale, puis la Charte de la Wilaya de 1969, la Charte de la révolution agraire de 1971 et surtout la Charte nationale de 1976, vont apparaître comme des documents politiques et comme des instruments d'interprétation des normes juridiques qui vont être adoptées dans le domaine considéré. Dans un deuxième temps, après l'adoption des chartes des instruments juridiques sont élaborés pour préciser les modalités concrètes de réglementation du secteur concerné.

Les objectifs politiques, économiques et sociaux tracés par l'ensemble des chartes précités ne pouvaient se concrétiser sans que l'État algérien puisse, effectivement, contrôler ses ressources naturelles. La nationalisation des ressources pétrolières et gazières sera une étape majeure et déterminante pour le jeune État souverain.

20 Le congrès de la Soummam, pierre tournante de la révolution algérienne, a eu lieu le 20 août 1956 aux villages d'Ighbane et d'Ifri dans l'actuelle commune d'OUZELLAGUEN (dans la région de la Kabylie). Il est organisé principalement par Abane RAMDANE qui a réussi à rallier à sa cause Larbi BEN-M'HIDI et Krim BELKACEM (deux figures emblématiques de la révolution algérienne). La plateforme de la Soummam désigne le Conseil national de la révolution algérienne (CNRA) composé de 34 membres. Le principe de la primauté du politique sur le militaire constitua l'un des fondements du Congrès.

II- La nationalisation et la maîtrise des ressources pétrolières

À l'étude de l'histoire de l'Algérie indépendante, on est frappé par la permanence et le rôle fondamental joué par les revenus de l'État, en particulier pétroliers, dans la stratégie de développement du pays. Ce rôle a été rendu possible par une double action : la lutte pour la récupération des richesses nationales, qui aboutit à la nationalisation des secteurs économiques stratégiques, particulièrement des ressources minières en 1971, et l'engagement au plan international en faveur de la revalorisation des prix des hydrocarbures, notamment au sein de l'OPEP (Organisation des Pays Exportateurs du Pétrole).

On aurait pensé, qu'après juillet 1962, les relations entre l'Algérie et la France seront rompues. Mais, contre toute attente, les Accords d'Évian²¹ ont consacré la continuité dans les rapports franco-algériens. Sous la couverture d'une coopération privilégiée, la France aspirait à maintenir son influence et à préserver ses intérêts économiques, du côté algérien, le FLN, conscient des conséquences du départ massif des français et des européens, il aspirait garder l'assistance technique et financière de la France pour la reconstruction du pays. Ainsi donc, les Accords d'Évian ont réservé une place prépondérante à la coopération bilatérale entre l'Algérie et la France, en particulier dans le domaine des hydrocarbures.

Il a été convenu, que l'Algérie garantit le respect des droits acquis pendant la période coloniale qui est l'un des principes de base définis dans le préambule de la Déclaration des principes relatifs à la coopération économique et financière²². L'article 12 du Titre IV de cette déclaration, prévoit que : « *L'Algérie assurera sans aucune discrimination une libre et paisible jouissance des droits patrimoniaux acquis sur le territoire avant l'indépendance. Nul ne sera privé de ses droits sans indemnité équitable préalablement fixée...* ». En contrepartie, la France s'engagea à accorder à l'Algérie une assistance technique et culturelle et à apporter sa contribution financière pour son développement économique et social. De ce fait, la déclaration de principes sur la coopération pour la mise en valeur des richesses pétrolières a posé comme principe de base la garantie des droits acquis et leurs prolongements.

21 Les accords d'Évian, signés le 18 mars 1962 à Évian-les-Bains, comportait deux volets : Un accord de cessez-le-feu, dont l'application est fixée au lendemain 19 mars 1962; Des déclarations gouvernementales relatives à l'Algérie, qui portent sur : La période de transition jusqu'au référendum d'autodétermination. La libération des prisonniers dans un délai de 20 jours et une mesure d'amnistie générale. L'organisation d'un référendum d'autodétermination dans un délai minimum de trois mois et maximum de six mois.

22 Cette Déclaration est l'un des documents rattachés aux Accords d'Évian

Les Accords d'Évian ont également prescrit les dispositions du Code pétrolier saharien qui avait la mission de régir les droits patrimoniaux des sociétés pétrolières françaises en Algérie, ces droits échappaient complètement à la réglementation et aux juridictions algériennes.

Indubitablement, la souveraineté de l'Algérie sur ses ressources naturelles n'était que formelle, la France a perpétué la dépendance de l'Algérie et a garanti, à travers des accords internationaux, le respect de l'ensemble de ses privilèges²³.

En 1969, le Gouvernement algérien demanda d'entamer des négociations conformément à l'art.27 de l'accord de 1965²⁴. Le motif de cette demande porta sur la révision du prix de référence servant de base à l'imposition fiscale des sociétés françaises présentes dans la Sahara algérien. Le Gouvernement français rejeta la demande algérienne de porter le prix de référence à 2,65 dollars/baril²⁵. Les négociations sont interrompues. Le 20 juillet 1970, le Gouvernement algérien montra sa détermination à exercer sa souveraineté économique car, unilatéralement, le prix était fixé à 2,85 dollars/baril. Les autorités françaises opposent à l'Algérie l'obligation de respecter son engagement international²⁶.

Dans un discours prononcé le 24 février 1971, le Président H. BOUMEDIENE annonce la nationalisation partielle sous forme d'une participation majoritaire de 51% de la société algérienne SONATRACH (Société Nationale pour la Recherche, la Production, le Transport, la Transformation, et la Commercialisation des Hydrocarbures) au capital des groupes pétroliers français ERAP (Entreprise de Recherches et d'Activités Pétrolières) et CFP (Compagnie Française des Pétroles). En contrepartie, le gouvernement algérien prévoit le versement d'indemnités aux sociétés françaises nationalisées (expropriées)²⁷.

23 Il est important de rappeler qu'en vertu de l'accord franco-algérien, le gaz et le pétrole algériens étaient soumis au régime juridique des accords internationaux, ce qui suppose l'application du principe du droit international public : *Pacta sunt servanda* (respect et stabilité des accords internationaux), selon lequel toute modification unilatérale entreprise par l'une des parties sans le consentement de l'autre est qualifiée comme une violation d'une obligation internationale.

24 L'accord franco-algérien de 1965, a fondé un régime d'association-coopérative, qui s'est substitué à l'ancienne formule de concession des droits acquis pendant la période coloniale. Cet accord concernait le règlement des questions touchant les hydrocarbures et le développement industriel de l'Algérie. Il est conclu pour une période de quinze ans reconductible mais susceptible d'être révisé d'un commun accord, entre les parties, cinq ans après son entrée en vigueur.

25 Le prix de référence antérieur était de 2,08 \$/baril.

26 En septembre 1970, les deux Gouvernements tentent de reprendre les négociations pour traiter de l'ensemble des rapports pétroliers franco-algériens. Elles seront suspendues en février 1971 et le Gouvernement algérien s'opposa de recourir à l'arbitrage international.

27 En réalité, La remise ne cause des intérêts étrangers en Algérie, et la prise de conscience des autorités algériennes de leur droit de disposer librement des ressources nationales, s'est d'abord manifesté en 1968, quand le groupe pétrolier américain Getty a été obligé de céder la majorité de son capital à la société nationale SONATRACH. De la même façon, en 1969, plusieurs filiales du groupe Dutch-Shell ont été

Dans le contexte international de l'époque, les nationalisations sont perçues par les pays sous-développés comme étant un acte qui améliore le pouvoir de décision économique en attribuant au pays *nationalisateur* les moyens de bâtir son propre développement.

Le discours du Président H. BOUMEDIENE, à la sixième session spéciale de l'Assemblée générale des Nations-Unies, tenue à New-York en avril 1974, a présenté la nationalisation des moyens de production comme étant un acte de développement. Dans son discours, le Président H. BOUMEDIENE indique : « *en nous permettant de situer dans nos pays tous les flux financiers engendrés par la mise en œuvre de nos richesses naturelles, en nous donnant la possibilité de faire fructifier ces richesses chez nous et d'en faire bénéficier notre développement, en désenclavant nos mines et nos plantations pour les réintégrer dans nos économies, la nationalisation nous procure d'emblée des ressources nouvelles qui peuvent être mobilisées pour le développement. À ce titre, elle se présente comme l'un des moyens qui autorisent ou facilitent l'entrée dans le processus de décollage économique [...]. En outre, l'expérience acquise par beaucoup d'entre nous aujourd'hui, nous prévient que les effets de la nationalisation risquent d'être réduits, ou même d'être complètement effacés, si la rente, dont la récupération est l'objectif principal recherché à travers cette nationalisation, nous est subtilisée par le biais du prix. Aussi le pouvoir de fixer ce prix et la maîtrise des mécanismes qui s'y rattachent apparaissent-ils comme les corollaires de l'objectif de récupération des ressources naturelles et comme les compléments indispensables de l'acte de nationalisation* ».

La nationalisation des sociétés pétrolières est donc l'acte majeur et le plus symbolique du processus d'émancipation économique de l'Algérie, après l'indépendance. Il est à l'origine de changements importants dans l'organisation et la régulation de l'économie. Cette situation d'aisance financière liée aux hydrocarbures va encourager l'ambition industrielle. L'Algérie favorisera une industrie lourde à l'exemple du modèle soviétique.

nationalisées. La particularité des intérêts français en Algérie résidait dans l'existence des traités internationaux (les Accords d'Évian et l'accord de 1965) qui protégeaient les droits des sociétés françaises. La remise en cause de ces droits n'était pas soumise aux règles du droit commun mais aux règles du droit international.

III- L'ambition industrielle

La nationalisation des sociétés pétrolières et la croissance des volumes et des prix des hydrocarbures vont permettre aux décideurs algériens de disposer de revenus croissants. Semer le pétrole pour récolter le développement, telle était la devise des responsables algériens²⁸.

Le modèle de développement algérien reposait sur un raisonnement simple, qualifié par certains économistes d'approche naïve²⁹. En effet, par la valorisation sur le marché international du pétrole et du gaz, principales ressources naturelles du pays, l'État acquiert les devises permettant la mise en place des bases industrielles d'un développement global et autonome.

Sur les plans théoriques et stratégiques, « *les industries industrialisantes* » sont choisies comme vecteur de transformation de la rente en système productif. Par conséquent, la dépendance à l'égard de la rente est une nécessité logique, mais qui devait être transitoire. L'un des inspirateurs de ce concept G. DE BERNIS³⁰ -qui a longuement conseillé le gouvernement algérien- définit ce modèle comme suit : « *Ce groupe d'industries dont la fonction économique fondamentale est d'entraîner dans son environnement localisé et daté un noircissement systématique ou une modification structurelle de la matrice inter-industrielle et des transformations des fonctions de production, grâce à la mise à la disposition de l'entière économie d'ensembles nouveaux de machines qui accroissent la productivité de l'un des facteurs ou la productivité globale et, en tout cas, un accroissement de la maîtrise de l'homme sur sa production et son produit. La plupart de ces transformations induisent, à leur tour, une profonde restructuration économique et sociale et une importante transformation des fonctions de comportement dans l'ensemble considéré, la rénovation des structures sociales*

28 Dans une interview accordée à "L'humanité", le Président H. BOUMEDIENE affirme : « *Pour nous, le pétrole est une chose qui doit être semée pour que poussent des usines, des hôpitaux, des universités* ». Les nationalisations de 1971 ont permis à l'Algérie d'enregistrer les revenus liés au premier boom pétrolier de 1973 et de se lancer dans un grand programme de développement économique. Selon certains économistes, avec ou sans nationalisation, l'Algérie aurait de toute façon été exposée au phénomène de « *dutch disease* » du fait des revenus croissants du pétrole, cf. A. BENACHENHOU, op. cit., p. 52.

29 A. BENBITOUR, L'Algérie au troisième millénaire, défis et potentialités, Editions Marinoor, Algérie, 1998, p. 23.

30 G. DESTANNE DE BERNIS, économiste français d'inspiration marxiste, élève de François Perroux. Il a largement contribué à l'introduction du concept des *industries industrialisantes* à la théorie du développement. Gestanne De Bernis était l'un des principaux conseillers économique du Président H. BOUMEDIENE.

constituant à la fois et tour à tour une condition et une conséquence du processus d'industrialisation »³¹.

Le modèle d'industrialisation adopté, dicte à l'État, la mise en place des industries de base qui devaient créer une dynamique de développement fondée sur « *des pôles de croissance* ». Du fait des valeurs spécifiques de leurs productions, ces industries permettent d'élever la productivité de l'ensemble des secteurs économiques, de sorte, que cela aboutisse au noircissement progressif du tableau des relations interindustrielles. Pour assurer le processus de transformation économique décrit par ce modèle, l'État doit impérativement maîtriser et centraliser l'action économique. En conséquence, le secteur public s'est déployé dans toutes les branches d'activités économiques.

L'Algérie se dote de plusieurs branches *industrialisantes* dont : la sidérurgie, les industries métallurgiques et mécaniques, l'électromécanique, la chimie, la pétrochimie, des usines textiles et agroalimentaires. À la tête de chaque branche des entreprises publiques se retrouvent en situation de monopole d'exploitation, de production et de commercialisation.

Pour assurer l'édification des bases de l'industrialisation, les responsables algériens optent pour une démarche extravertie. La création d'une économie indépendante, intégrée et autocentrée est l'objectif fixé, mais la voie choisie est celle de l'établissement d'intenses relations commerciales avec les pays développés, en vue de l'acquisition, d'équipements et de savoir-faire.

Ainsi, l'Algérie adopte une politique contractuelle d'appropriation technologique, notamment, par la conclusion des contrats entre les entreprises publiques et des firmes étrangères chargées de différentes missions : la réalisation des études, la cession de droits sur des techniques, actions de formation, intervention d'experts...etc. Généralement, ces contrats étaient rédigés sous deux formes :

- La première forme contractuelle requiert la conclusion de plusieurs contrats avec plusieurs partenaires étrangers : les bureaux d'études, les vendeurs d'équipements, les firmes spécialisées dans le domaine de formation...etc.³²

31 G. DESTANNE DE BERNIS, « *Les Industries industrialisantes et les options algériennes* », Revue du Tiers-Monde, Tome XII, n°47, juillet-septembre, 1971, p. 545.

- La seconde forme de contrats concerne les contrats unitaires qui confient entièrement la réalisation des projets aux firmes étrangères. Ces contrats « *clé en main* » et « *produit en main* » semblaient garantir plus efficacement le transfert de technologies.

L'outil qui permettra la mise en œuvre de l'industrialisation du pays est un système de planification centralisée à l'exemple de la planification soviétique.

IV- La planification centralisée

Le système de la planification dérive de la conviction selon laquelle, l'investissement et ses effets d'entraînement du développement économique ne sont jamais des phénomènes spontanés mais plutôt des phénomènes construits³³. Cette conviction que conforte largement l'histoire des pays industrialisés, construit une négation indirecte aux mécanismes de la fameuse *main invisible* de l'économie de marché³⁴.

La planification de l'économie algérienne, va se limiter, au départ, à une simple inscription d'un ensemble d'objectifs dans les lois de finances et des budgets annuels d'équipement. Mais, à partir de 1965, la nouvelle équipe qui accède au pouvoir -de façon non-démocratique- est plus ambitieuse³⁵.

Dans la perspective de l'adoption d'une nouvelle politique de planification, le gouvernement algérien fait appel à une commission de la BM afin de lui indiquer le type de planification adapté à l'économie nationale. À la fin de ses travaux, les recommandations de cette commission ont été rejetées. Finalement, le gouvernement a fait recours aux experts du Gosplan soviétique³⁶.

32 Selon L. LIASSINE, Ancien directeur de la société nationale de sidérurgie, la réalisation du premier haut fourneau algérien du complexe d'El-Hajar dans l'Est d'Algérie a nécessité l'engagement de quelques 3000 contrats, cité par G. DE VILLIERS, cf. www.politique-africaine/numeros/pdf/018028.pdf.

33 Mohamed. H. BENISSAD, Algérie de la planification socialiste à l'économie de marché, édit. ENAG , Alger, 2004, p. 13.

34 Ibid, idem.

35 Le 19 juin 1965, H. BOUMEDIENE, l'état-major général de l'Armée de Libération Nationale (ALN) organise un coup d'État. Le Président Ben Bella, ayant été placé au pouvoir par l'état-major est emprisonné. Boumediene et le groupe des putschistes ont baptisé ce jour : le redressement révolutionnaire.

36 Créé en 1921, le gosplan est l'organe central de la planification soviétique, dépendait du Conseil des ministres de l'URSS et traduisait dans des plans nationaux spécifiques, les objectifs fixés par le parti communiste et le gouvernement.

En l'espace d'une décennie entre 1967 et 1977, l'économie algérienne a connu trois plans successifs. Le plan triennal (1967-1969) et deux plans quadriennaux (1970-1973), (1974-1977). Le plan triennal (1967-1969), constitue l'effort d'adaptation des structures socio-économiques et administratives à caractère capitaliste colonial, au nouveau schéma centralisateur et collectiviste. Ce plan a dévoilé la préférence portée, à l'industrie et au secteur pétrolier, nouvel avantage comparatif de l'Algérie. Malgré son caractère indicatif, ce plan a tout de même réalisé 80% des objectifs tracés, mais le secteur agricole est resté le parent pauvre de cette première expérience de planification avec un taux de réalisation qui n'a pas dépassé les 17%³⁷.

Le discours économique des années 1970, qui correspondait largement aux deux plans quinquennaux 1970-1973 et 1974-1977 était articulé autour des idées suivantes : les pays capitalistes veulent maintenir éternellement les pays du Tiers Monde dans la dépendance technologique, ils encouragent les pays sous-développés à favoriser le secteur agricole et une industrie sommaire vouée à la sous-traitance et employant une large main d'œuvre peu qualifiée. Le contre-pied de cette stratégie, sera la disposition des technologies de pointe même au prix cher.

Les principes de supériorité et d'impérativité du plan ont fait leur entrée dans l'ordonnement juridique depuis 1970³⁸. À travers le plan quadriennal 1970-1973, la planification algérienne a connu une mutation importante, il marque le point de départ d'une réelle planification socialiste et en pose les jalons de la bureaucratie économique algérienne³⁹. Les principaux objectifs rattachés à ce plan sont :

- La valorisation des ressources naturelles du sous-sol algérien par la construction des fondements de l'industrie de base.
- L'accélération du développement agricole, en vue, de la satisfaction des besoins vitaux de la population

37 Globalement, le grand mérite de ce plan portait sur la dissipation des doutes et des incertitudes sur les capacités des institutions politiques, économiques et sociales à s'adapter à une nouvelle idéologie, autre que l'idéologie capitaliste coloniale.

38 Cf. l'ordonnance 70-10 du 20 janvier 1970 portant plan quadriennal 1970-1973 qui dispose dans son article 2 « Le plan quadriennal constitue la loi fondamentale qui régit la totalité de l'activité économique et sociale du pays durant la période 1970-1973 ». cf. également l'article 9 de l'ordonnance n°74-688 du 24 juin 1974 portant le deuxième plan quadriennal 1974-1977 qui reprend intégralement les dispositions de l'article 2 précité.

39 H. BENISSAD, op. cit., p. 15.

- La redistribution des ressources et une transformation radicale des structures de consommation.

À son terme, ce plan a réalisé un volume global d'investissements de 33,7 milliards de DA, soit une moyenne annuelle de 8,4 milliards de dinars⁴⁰. Le secrétariat d'État au plan⁴¹ fixe les critères socio-économiques des projets d'investissements, les collectivités locales, les entreprises publiques et les ministères de tutelle conviennent des projets d'investissement qui sont sélectionnés, à partir des critères posés, au préalable, par le secrétariat au plan.

En liaison avec le Ministère des finances, l'organe chargé de la planification arrête le taux d'investissement et soumet ses propositions au gouvernement et au Conseil de la Révolution.

Le second plan quadriennal 1974-1977, se distingue par l'explosion des montants des investissements sous l'effet de l'augmentation des prix du pétrole lors d'une grave crise internationale⁴² et l'appui complémentaire des prêts extérieurs, rendus disponibles, par la montée des recettes.

Le tableau suivant illustre la formidable accélération de l'investissement à partir de 1970 qui a profité massivement à l'industrie et au secteur des hydrocarbures.

40 Y. RAMDAN, « la dette extérieure dans la planification algérienne », DEA 1974/1975, Panthéon-Sorbonne, p 14.

41 L'un des anciens cadre de l'Organe centrale de la planification décrit la planification de la décennie d'industrialisation comme un écran de fumée: « c'était une administration bien dirigée, bien gérée et qui faisait semblant de jouer le rôle qu'on lui avait dévolu...notre jeu consistait à bricoler les chiffres et les commentaires officiels, toujours en trois versions ; la première, prudente, pour le président ; la deuxième, approximativement sincère, à usage interne ; la troisième carrément manipulée, pour les relations de travail avec les ministères. Il fallait toujours leur prouver qu'il n'y avait pas d'argent », cf. G. HIDOUCI, "L'Algérie, libération inachevée, La Découverte, Paris 1995, p.136.

42 Entre octobre et décembre 1973, au terme d'une grave crise internationale au moyen orient, le prix du baril de pétrole passe de 3 à 10 dollars. Cette hausse orchestrée par l'OPEP a été rendue possible par la tension très forte de la demande des pays industriels. Certes, cette forte hausse a creusé les déficits extérieurs des pays consommateurs. Mais, la facture pétrolière est rendue moins lourde puisque les pays producteurs replacent les pétrodollars dans les circuits économiques des pays industriels et achètent à ces derniers des biens d'équipements. De 1973 à 1976, les recettes pétrolières de l'État algérien passent de 988 millions de dollars à 5600 millions de dollars. Après 1971, les recettes pétrolières ont été multipliées par 3, puis par 6 après 1973. Cf. A. BENCHENHOU, op, cit., p. 47.

Tableau n° (1) : Un immense effort d'investissement, inégalement réparti

Secteurs	1967-1969	1970-1973	1974-1978
Agriculture	1394	2940	8316
Hydraulique	491	1344	4644
Industrie	2391	11 027	55 955
Hydrocarbures	2521	9776	50 704
Habitat	240	1537	13 485
Education-formation	838	3036	8914
Total	9164	36 297	173 898

Source : A. BENACHENHOU, La fabrication de l'Algérie, op. cit., p. 48.

L'organisme chargé de l'élaboration de la planification différait du précédent (plan 70-73), il se rattache à la direction générale au sein du Ministère des Finances qui était elle-même rattachée au Secrétariat d'État chargé de mettre en œuvre la planification économique sous la tutelle du Ministère de l'Industrie et de l'Énergie.

Il faut noter que durant la période d'accélération du développement industriel, le ministère de l'industrie, dirigé par l'un des fidèles du Président Boumediène en la personne d'Abdeslam BELAÏD⁴³ exerçait une tutelle réglementaire sur tous les thèmes de développement, de modernisation, voire même de justice sociale.

L'accélération de l'effort d'investissement dans le domaine industriel suite au lancement du second plan quinquennal sera lourde de conséquences sur l'économie algérienne. Le recours frénétique aux emprunts extérieurs largement facilités par les conditions favorables du marché financier international installera l'ensemble des économies des pays du Tiers-monde, en général, et l'économie algérienne, en particulier, dans le cercle vicieux de l'endettement.

43 B. ABDESSALEM, un homme politique algérien, artisan des nationalisations et économiste sans concession, désigné par le Président BOUMEDIENE pour occuper le poste de ministre de l'industrie et de l'énergie de 1965 à 1977, il a joué un rôle majeur dans les négociations franco-algériennes relatives à la nationalisation des hydrocarbures. Il a été vite écarté du pouvoir après la disparition de Boumediène. Il reviendra douze ans plus tard, il est nommé Premier ministre entre juillet 1992 et août 1993, il s'oppose, farouchement, au rééchelonnement de la dette extérieure de l'Algérie et à l'ajustement structurel de l'économie nationale par le FMI.

V- Economie d'industrialisation ou l'endettement industrialisant

À partir de 1976, l'industrialisation massive et rapide de l'économie nationale est à l'ordre du jour. Cependant, à un tel rythme, les recettes d'exportation des hydrocarbures ne pourront pas couvrir les besoins croissants des importations. Après une longue méfiance, l'Algérie se retourne, alors, vers le marché financier en autorisant les banques et les entreprises nationales à recourir aux bailleurs de fonds internationaux. Nonobstant, cette autorisation était soumise à l'instruction du 30 janvier 1974 du Ministère des finances qui réglementait les différents aspects de l'endettement extérieur comme le volume maximum tolérable et les indicateurs d'appréciation qui sont de trois types :

- Le montant annuel du service de la dette rapporté aux prévisions de recettes annuelles en devises.
- Comparer le montant de l'endettement total extérieur de l'économie et les projections à long terme de la dette extérieure.
- Analyse et appréciation des conditions d'emprunt, et plus particulièrement : la nature, la durée et les taux, rapportés à l'efficacité générale des investissements qui sont projetés.

Par ailleurs, cette instruction précise les modalités de recherche, de négociation, de mobilisation et d'affectation des crédits financiers, elle note que :

- Toutes les entreprises et les banques doivent, au préalable, aviser le Ministère des finances de toute intention de prospection du marché financier international.
- La négociation d'un emprunt ne peut être engagée que sur accord du Ministère des finances. Ce dernier définit les conditions d'obtention des prêts tels que le montant, le choix de la devise, la forme de l'emprunt, la période d'amortissement et les taux d'intérêts.

- Toutes les conditions relatives à cette opérations seront par la suite notifiées à la Banque Centrale qui se charge de délivrer l'accord préalable de contracter des crédits financiers. L'institut d'émission est également chargé en collaboration avec le Ministère des finances de centraliser l'ensemble des engagements financiers pour pouvoir assurer une gestion prévisionnelle des avoirs du pays.

L'accès des entreprises et des banques algériennes, au marché financier international, semblait être étroitement réglementé par les autorités publiques qui supervisaient toutes les opérations d'emprunt afin de maintenir l'endettement à un niveau supportable à l'économie nationale. Mais cette tendance va très vite s'inverser par les conditions favorables de l'emprunt international.

De 1972 à 1979, le recours frénétique aux emprunts extérieurs, largement facilité par la manne pétrolière des pays du Golfe, consacre des choix économiques accordant une priorité absolue aux investissements dans l'industrie lourde, y compris l'industrie des hydrocarbures et favorisant, en matière agricole, des options distributives de remembrement et d'étatisation des terres au détriment de la productivité et de la propriété privée.

Les ambitions proclamées d'intégration nationale de l'outil industriel avaient un coût élevé, mais les dirigeants algériens affichaient leur ferme volonté de vouloir rompre tout lien de dépendance extérieure. Sauf que les liens avec le marché mondial capitaliste engageaient plus l'avenir qu'il n'y paraissait à première vue. D'ailleurs, le ministre algérien des finances se félicitait du fait que son pays avec le Brésil et l'Iran sont parmi les pays qui ont le plus emprunté sur le marché des euros dollars⁴⁴.

Un rapport émanant du Conseil National Economique et Social (CNES) intitulé « *la dette des pays du sud de la Méditerranée : obstacle au développement méditerranéen* » notait à ce propos que : « [...] *le recours au financement extérieur avait connu une croissance de près d'un milliard de dollars en 1977 et de près de deux milliards en 1978, année qui a vu le lancement du plan VALHDY (Plan de valorisation des hydrocarbures)*⁴⁵ *qui prévoyait l'intensification des exportations des hydrocarbures, en particulier du gaz naturel.*

44 Article paru dans le journal El-Moudjahid du 05 janvier 1974.

45 Le plan VALHDY prévoyait l'intensification des exportations des hydrocarbures et enfermait petit à petit le pays dans une équation dangereuse : « *exporter du pétrole pour accroître les ressources, pour valoriser et exporter davantage du pétrole* ».

C'était la phase d'accumulation de la dette qui a atteint 15 milliards de dollars en 1978 et 19 milliards de dollars en 1979 ».

En 1974, la part des crédits consentie par les banques privées étrangères était de 27,48% des crédits totaux, en 1975 elle est de l'ordre de 40%, en 1976 elle atteint 76,55%. En parallèle, les crédits Gouvernementaux nettement plus favorables avec des taux d'intérêts réduits et des durées de remboursement plus longues étaient en baisse constante, ils représentaient 22,47% en 1974 et passe à 7,12% en 1978. Le service de la dette⁴⁶ est passé de 2,43 milliards de DA en 1975 à 4,90 milliards de DA en 1977 et plus de 14 milliards de DA en 1979, la multiplication était de près de 7 fois, le taux de croissance annuel était de l'ordre de 56%.

L'engagement des pays du Tiers-monde dans d'ambitieux politiques nationales de développement a généré une demande importante des capitaux sur le marché financier international. En effet, les excédents capitalistiques, appelés les "*pétrodollars*", des pays exportateurs de pétrole⁴⁷, particulièrement, des pays du Golfe (Arabie Saoudite, Koweït, Bahreïn, entre autres), affluaient dans les caisses des grandes banques internationales qui ne leur trouvaient pas des placements adéquats à cause du ralentissement de l'activité économique des pays industrialisés, conséquence de la flambée des prix du pétrole.

Pour éviter le tarissement de leurs activités, les banques procédaient au recyclage de leurs surliquidités sous forme de prêts affectés à l'alimentation des politiques de développement des pays du Tiers monde. Par conséquent, le crédit international était accessible à des taux d'intérêt bas, voire parfois négatif, au point, de croire à une quasi-prime à l'emprunt, toutefois, il faut signaler que ces crédits étaient soumis à des taux non fixes mais plutôt à des taux variables.

Les conditions de prêts très avantageuses qu'offraient les marchés financiers internationaux ont engagé les pays en voie de développement dans une course effrénée pour l'acquisition d'équipements industriels et d'infrastructures.

⁴⁶ Le service de la dette est la somme versée chaque année au titre des remboursements du capital emprunté et du paiement des intérêts par un pays endetté.

⁴⁷ À la suite de la flambée extraordinaire des prix du pétrole qui passent d'environ 1,9 \$ US le baril en 1973 à 35 \$ US en 1981.

Historiquement, aucun pays n'a pu réaliser une accumulation de capital par la seule voie de la production industrielle, car le développement de l'industrie est organiquement lié à la pratique des échanges internationaux qui permettent, par la réalisation extérieure de la plus-value industrielle, de trouver les moyens de financer le fonctionnement performant de l'industrie (achats d'équipements, de matières premières, de technologie, etc.), l'industrie ne peut s'autofinancer. Elle a besoin d'un système de réalisation de la valeur basée sur le commerce et la finance, ces deux derniers peuvent lui permettre de reproduire de façon élargie son cycle de développement⁴⁸.

Après l'abondance des années soixante-dix, les grands pays industriels doivent, dès le début des années quatre-vingt, faire face à un déficit d'épargne publique et privée qui les conduit à faire appel aux capitaux qui ne vont pas se diriger vers le Tiers-monde mais se placeront exclusivement dans les pays industriels, notamment aux États-Unis. Ainsi, les pays du Tiers-monde se retrouvent dans l'impossibilité de se procurer les ressources financières nécessaires pour assurer une continuité dans la gestion de leurs balances extérieures et le maintien de l'investissement intérieur.

L'analyse des principaux éléments du modèle de développement algérien qui vient d'être exposée, témoigne de la place fondamentale et primordiale qu'occupe l'État dans l'édifice économique. Cette position de qualité sera mieux cernée, en évoquant, l'omniprésence de l'État dans toute activité économique.

48 A. HENNI, (1992), op. cit., p. 17.

Section 2 : Les moyens juridiques consacrant l'omniprésence de l'État dans l'économie

Pour assurer la centralisation des ressources et le développement du secteur public, l'État prend dès le lendemain de l'indépendance le contrôle de l'administration coloniale et y place la quasi-totalité des cadres du FLN. Progressivement, toutes les institutions sont composées de fonctionnaires de l'État, ou placées sous leur contrôle direct⁴⁹. La nationalisation des moyens de production de biens et de services s'accomplit rapidement et sera achevée au milieu des années 1970.

Dès lors, les nationalisations vont toucher l'ensemble des activités économiques : les entreprises industrielles de commerce et de transport, l'ensemble du système bancaire et même le patrimoine immobilier. Après une courte période d'autogestion, ces entreprises sont organisées conformément aux principes des sociétés nationales. De cette manière, dans une perspective diamétralement opposée à celle des pays à économies de marché, l'État algérien intervient simultanément en tant que puissance publique et propriétaire des entreprises publiques industrielles et commerciales.

Toute entreprise est placée sous la tutelle d'un ministère. Entre ces entreprises il n'existe aucune relation économique au sens strict, ni même de type concurrentiel ou monopolistique. Elles n'entretiennent entre elles et avec leur environnement que des relations que l'administration leur dicte.

Le système de contrôle hiérarchique mis en place en Algérie est composé de trois niveaux de décision⁵⁰. Au sommet de la pyramide, on trouve ce qui est communément appelé « *le centre* », c'est-à-dire, le premier niveau de décisions en matière législative, exécutive et judiciaire. Il est représenté par les institutions de direction de l'État, de ses appareils et de ses assemblées. Entre 1965 et 1977, il s'agit essentiellement du Conseil de la Révolution (CR), du Conseil des ministres et accessoirement de l'appareil du parti (le FLN).

⁴⁹ « *N'est-il pas significatif que les institutions censées représenter les citoyens (Parlement, Assemblées communales et départementales) soient composées essentiellement de fonctionnaires d'État ? Le peuple en est absent. Son rôle est celui de sujet enthousiaste et passif. La politique reste l'affaire de l'administration* », M. HARBI, cité par S. GOUMEZIAINE, op. cit., p. 51. Nous rejoignons l'auteur pour ajouter l'économie à cet état de dominance.

⁵⁰ S. GOUMEZIAINE, op. cit., p. 53.

Le deuxième niveau de décision est représenté par les administrations centrales de l'État, essentiellement les ministères fonctionnels et les ministères de tutelles, ainsi que la Banque centrale. Elles jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre des décisions et des objectifs arrêtés au plan politique par « *le centre* ». De ce fait, ces administrations sont dotées de larges prérogatives vis-à-vis des entreprises publiques : centralisation des informations, contrôle *a priori* et *a posteriori* de l'ensemble des opérations d'investissements.

Si ces instances ont des fonctions essentiellement macro-économiques, l'étendue de leur contrôle les conduit à s'immiscer dans la gestion micro-économique des entreprises. À cet égard, le principe de l'unicité de la tutelle sur les entreprises pose des problèmes et provoque des tensions, entre l'administration de tutelle et « *le centre* », d'un côté, et entre l'administration de tutelle et les autres administrations centrales, d'un autre.

Le troisième niveau de décisions est constitué par les organes d'exécution de la stratégie de développement et des plans arrêtés par « *le centre* ». Il s'agit essentiellement des entreprises et des banques.

Le verrouillage du secteur économique par la forte présence de l'État se manifeste donc, à travers, l'organisation et la gestion des entreprises publiques totalement centralisées (I) et la monopolisation du secteur commercial (II). La mise en œuvre du système de contrôle des prix n'échappent pas à cette règle (III). Cette tendance se renforce aussi à l'étude et l'analyse de l'organisation et de la gestion du secteur monétaire et financier (IV).

I - L'organisation et la gestion des entreprises publiques

Dès la mise en œuvre de la stratégie algérienne de développement, le secteur public est placé comme le pivot central de toute la dynamique économique. La prédominance du secteur public s'affirme au fur et à mesure de la mise en œuvre de cette stratégie⁵¹. La charte de 1976 confirme cette tendance en condamnant « *la propriété exploiteuse* », c'est-à-dire, le secteur privé capitaliste⁵².

La production, est la mission essentielle confiée aux entreprises nationales qui devaient assurer la génération des surplus économiques, l'intégration intersectorielle ainsi que l'exploitation et la gestion des ressources naturelles. L'ordonnance 71-74 a instauré le mode de gestion socialiste des entreprises publiques. Chaque entité était sous la tutelle d'un ministère. L'État était à la fois propriétaire, actionnaire et gestionnaire de ces entreprises.

Les entreprises n'étaient pas libres dans leurs relations économiques et commerciales, la vente est considérée comme un simple transfert sans liaison avec le marché, les critères et les normes de rentabilité et de profit qui régulent les opérateurs sur le marché n'étaient pas pris en compte. Même en possession de l'épargne, le principe de la centralisation des ressources, interdisait aux entreprises publiques de s'auto-financer, elle devait automatiquement faire recours au crédit, après avoir obtenu une autorisation préalable de financement du ministère tutelle. Quant à l'épargne qu'elles dégagent, elles avaient l'obligation de la verser au Trésor public.

Tout projet d'investissement au sein d'une entreprise publique devait avoir l'approbation du ministère tutelle et d'une décision individuelle du ministère de la planification. Dans le cas où les deux départements approuvent le projet d'investissement, l'entreprise publique peut se diriger vers la Banque Algérienne de Développement qui procède, à nouveau, au réexamen de la demande. Au final, le financement doit être accordé par la banque domiciliaire, car chaque entreprise est domiciliée chez une seule banque, par conséquent, une banque ne peut financer que les projets qui relèvent des entreprises qui sont domiciliées chez elle.

51 Alors que le secteur public réalise près de 45 milliards de dinars d'investissements entre 1967 et 1973, le secteur privé n'a investi que 650 millions de dinars, soit moins de 2% des investissements du pays. Cf. S. GOUMEZIANE, op. cit., p. 48.

52 S. GOUMEZIANE, op. cit., p. 48.

En ce qui concerne l'organisation du personnel au sein de l'entreprise publique, les textes du Statut Général du Travailleur précisent la nomenclature des postes et les grilles des salaires. En outre, l'entreprise publique n'était pas habilitée à gérer ses propres ressources humaines, car le ministère tutelle pouvait intervenir pour nommer les cadres de l'entreprise.

L'entreprise publique n'était maître ni de son développement, ni de son renouvellement, ni même de sa maintenance. L'objectif qui leur a été fixé était la réalisation des programmes d'investissement assignés à chaque entreprise et la satisfaction de la demande sociale. Etant donné que l'État subventionne ses besoins et rétablit son équilibre budgétaire, l'entreprise publique n'était pas tenue de réaliser des profits. Elles faisaient partie des plans de développement, mais sans une existence effective et efficace dans l'activité économique.

II- La monopolisation du secteur commercial :

Le secteur commercial n'échappe pas non plus à la vague d'étatisme. Après avoir tenté, sans succès, de mettre en place un réseau de magasins pilotes socialistes, l'État procédait à la réorganisation du commerce interne par le biais de grands magasins. Certains d'entre eux sont issus de la nationalisation des Galeries de France et des unités de MONOPRIX, d'autres sont de nouvelles créations. En espace de quelques années, le commerce de gros passe totalement entre les mains de l'État. Quant au commerce de détail, il se développe en gestion mixte : à l'État les magasins de grandes surfaces, aux petits commerçants privés les boutiques des quartiers.

En matière de commerce extérieur, c'est la même logique qui est poursuivie. En 1971, les entreprises publiques se voient concéder le monopole de l'importation sur les produits de leur branche respective. Ce monopole est en principe destiné à mieux réguler les flux commerciaux et à les insérer dans la planification centralisée du développement économique et social. Le fonctionnement de ce nouveau système, faisant de l'octroi des licences d'importations un régime dérogatoire était très contesté. Cet agencement a induit les éléments suivants :

- Une superposition des attributions et l'émergence de litiges entre les firmes d'État et leurs tutelles (par exemple les ministères de l'industrie et du commerce) ;

- L'absence de programmation rigoureuse des importations par les entreprises qui détiennent le monopole. En conséquence, se produisent des ruptures dans les approvisionnements en biens de consommation intermédiaires et finales

Ces difficultés poussent les pouvoirs publics à s'interroger sur la possibilité *d'arc-bouter* la politique d'industrialisation rapide sur ce système de monopoles. La réponse à cette interrogation a été donnée par la promulgation de l'ordonnance 74-112, instaurant le Programme Général d'Importation (PGI), à moyen terme, lui-même réparti en tranches annuelles, en Autorisation générale d'importation (ATI).

La loi 78-02, inspirée par le ministère de l'industrie, radicalise la réglementation du commerce extérieur et en dessine les contours, en nationalisant toutes les transactions sur achats et vente de biens et services avec l'étranger. Une instruction présidentielle du 17 juin 1978 sur le monopole d'État du commerce extérieur édicte des principes devant guider les entreprises publiques dans leurs transactions commerciales avec l'étranger, on note :

- La prise en considération des capacités de production nationales dans la satisfaction des besoins locaux, avant tout appel à l'importation ;
- La nécessité de privilégier, à condition égales, l'importation auprès des pays liés à l'Algérie par des accords commerciaux ;
- La mobilisation des crédits, autant que possible, à des conditions avantageuses, pour financer les approvisionnements à l'étranger.

La mainmise de l'État sur l'économie ne se limite pas au secteur commercial, mais se manifeste aussi à travers le système du contrôle des prix.

III- Le contrôle des prix

En Algérie, le prix, reposait sur la conviction erronée selon laquelle, l'administration peut maîtriser tous les prix en fixant le niveau des marges commerciales, en termes relatifs (par rapport aux coûts) ou en termes absolus⁵³.

Les prix des biens importés sont soit, directement fixés par le Ministère du commerce, soit déterminés par l'importateur à la base du prix d'achat et sa marge réglementaire. En vue de protéger l'économie nationale, si le prix d'achat à l'étranger est inférieur au prix domestique, l'importateur doit verser au Trésor public l'écart. L'existence de cette obligation décourageait toute initiative privée dans l'activité de l'importation.

Pour les produits non agricoles, les prix sont soumis à deux régimes : le premier est celui de l'homologation. Il consiste pour les services du ministère du commerce à déterminer un prix à la production en se référant au prix de revient comptable (prix homologués), qui concerne une liste de produits (tel que l'habillement). Le second régime est celui du blocage. En effet, une décision du ministère du commerce gèle les prix à la production (prix bloqués), auxquels sont rajoutés des marges de gros ou de détail au préalable fixés par les organes centraux.

En 1970, les pouvoirs publics ont cherché à articuler les modalités de fixation des prix aux objectifs prioritaires du plan, ainsi divers régimes de prix ont été instaurés :

- Le régime des prix fixes : ils ont fait l'objet d'un décret, la liste des produits qu'ils recouvrent sont : le café, le thé, le sucre, les dérivés des céréales et certains d'autres aliments considérés de première nécessité.
- Le régime des prix spéciaux : ces prix sont indépendants des coûts de production ou de distribution dans le but de soutenir le pouvoir d'achat ou encourager l'offre de certaines activités à intérêt social ou économique, les engrais cédés aux paysans figurent dans cette catégorie.

⁵³ À noter que c'était l'Institut National des Prix se chargeait des études pour le compte du Ministère du commerce et du Comité National des Prix composé de fonctionnaires, des syndicalistes et de représentants du parti unique. Par la suite cet institut et ce comité seront dissous sans résistance, ni surprise.

- Le régime des prix stabilisés : Afin de réaliser, sans réévaluation des plans de développement, les prix de certains produits étaient temporairement stabilisés. À titre d'exemple, les matériaux de construction étaient soumis à ce régime.
- Les autres prix : l'ordonnance 75-37, dispose que les prix de tous les produits ou les services non soumis à l'un de ces régimes précités, sont placés sous contrôle.

Bien que le champ d'application des régimes de prix fixes, spéciaux et stabilisés ait été étroit, les transactions sur le marché officiel (particulièrement au niveau de la production), s'effectuent, la plupart du temps, à des prix inférieurs aux coûts de production. Cette situation explique les découverts bancaires du système productif public et l'inefficacité des programmes de restructurations et d'assainissements financiers. La persistance de ce système de prix centralement définis enlève tout intérêt à la comptabilité analytique, d'ailleurs cette dernière ne commence à être réhabilitée qu'au début de la décennie quatre-vingt à la demande du planificateur désireux d'éponger les surcoûts et les gaspillages et de réintroduire timidement, la notion de profit monétaire.

IV- L'organisation et la gestion du secteur monétaire et financier

Dès 1963, les autorités algériennes instituent le contrôle de change dans l'objectif de protéger la parité de la monnaie nationale et d'empêcher la fuite des capitaux susceptible de provoquer un déséquilibre de la balance des paiements (A). En outre, les banques sont maintenues dans un rôle passif, elles se limitent à exécuter la planification financière décidée par le planificateur (B).

A)- Le contrôle des changes

Le change est le prix d'une monnaie exprimé par rapport à autre une monnaie étrangère. Le taux de change se forme en fonction de la confrontation des offres et des demandes des agents économiques sur le marché de change et de l'intervention des autorités monétaires. Cette confrontation crée un marché international des capitaux unifié, dans lequel toutes les monnaies sont convertibles et librement accessibles à tous les opérateurs du commerce international.

Pour les partisans de l'économie libérale, le taux de change n'est qu'un prix comme d'autres qui doit refléter la rareté relative des devises. Un taux de change *vrai* et *réaliste* soutien les activités d'exportation, incite les nationaux résidants à l'étranger à rapatrier leurs épargnes par les canaux formels au détriment du marché parallèle. À l'opposé, dans les États à économies planifiées, le commerce et les paiements extérieurs sont strictement limités. Cette limitation se traduit assez-souvent par l'instauration d'un contrôle de change.

Le contrôle de change se définit comme : « *un ensemble des dispositions réglementaires limitant la convertibilité de la monnaie nationale en devises ou en or, et les sorties de monnaie du territoire* »⁵⁴, les objectifs recherchés de l'imposition de ce contrôle sont :

- La défense de la valeur externe de la monnaie par la limitation de son offre spéculative sur le marché des changes.
- La préservation des réserves de change de l'État pour des usages prioritaires.
- La protection de l'économie nationale en limitant le financement des importations.

L'une des mesures les plus utilisées pour instaurer le contrôle de change est la limitation ou l'interdiction des transferts de fonds à l'étranger sauf pour des importations autorisées. D'autres mesures, à l'exemple de la fixation des délais pour le rapatriement des recettes à l'exportation, les limitations aux rapatriements des bénéfices par les investisseurs étrangers, visent à contrôler le change.

En Algérie, les déclarations de principe des Accords d'Évian du 19 mars 1962, relatives à la coopération économique et financière ont annoncé la continuité de l'intégration de l'Algérie souveraine à la zone "*franc*"⁵⁵, le franc algérien (équivalent au franc français) était librement transférable dans cette zone.

54 Dictionnaire d'économie et de sciences sociales, sous la direction de Claude-Danièle ECHAUDEMAISON, Nathan, Paris 1989, p 71.

55 Contrairement aux ex-colonies françaises au Maghreb (l'Algérie, le Maroc et la Tunisie) qui se sont réappropriés leur souveraineté monétaire après leur indépendance, les pays d'Afrique francophone continuent de reconduire la monnaie de l'époque coloniale et se placent sous la tutelle monétaire de la France. Actuellement, la zone franc comporte 14 pays africains. En Afrique de l'Ouest : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. En Afrique Centrale : le Cameroun, la République centrafricaine, le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale et la Tchad et la République Islamique des Comores. La coopération monétaire entre la France et ces pays est régie par quatre principes fondamentaux : la garantie de convertibilité illimitée du Trésor français, fixité des parités, libre transférabilité et centralisation des réserves de change. En contrepartie de ces garanties, les trois banques centrales : la banque Centrale des États d'Afrique de l'Ouest, la Banque des États d'Afrique Centrale et la Banque Centrale des Comores sont tenues de déposer

Cette La liberté de transfert de fonds a permis une fuite considérable des capitaux provoquée par le départ massif des européens et des transferts des fonds privés des nationaux. Pour entraver cette évasion des capitaux, indispensables à la reconstruction du pays, le décret n°63-411 du 19 octobre 1963, instaure le contrôle de change à la zone franc. Ainsi, l'Algérie quitte cette zone pour bénéficier de l'autonomie de sa politique monétaire. En 1967, le contrôle de change est généralisé.

À la création du dinar algérien en date du 10 avril 1964⁵⁶, la Banque Centrale fixe son taux de change et annonce son inconvertibilité. Le taux de change du dinar algérien a très peu varié, il est passé de 4,937 DA pour 1 \$ US en 1970 à 4,888 DA pour 1 \$ US en 1983, soit une différence de 0,049 \$ US en treize ans⁵⁷.

Pendant longtemps, le Gouvernement algérien a repoussé toutes les demandes de dévaluation du taux de change du dinar qui ont été avancées par le FMI lors des consultations annuelles⁵⁸.

Ce n'est qu'à partir d'octobre 1987, que les autorités algériennes commencent à organiser le glissement "*crawling peg*" de la monnaie nationale, opération gradualiste et moins brutale que la dévaluation qui sera, plus tard, imposée par les directives du (Fonds Monétaire International) FMI à travers l'application du PAS (Plan d'Ajustement Structurel)⁵⁹.

une partie de leurs réserves de change auprès du Trésor français sur leur compte d'opération. Ces comptes sont rémunérés et peuvent être dans certains cas débiteurs.

Cette coopération monétaire ne trouve pas son origine, exclusivement dans des justifications économiques, les raisons politique sont l'arrière-plan de tout ce montage.

Jusqu'au 1er janvier 1999, les Francs CFA et comorien ont été ancrés au franc français. Dès l'adoption de l'euro, la monnaie européenne a remplacé le franc comme ancré monétaire des francs CFA et comorien, sans que les mécanismes de coopération monétaire de la zone en soient affectés. La substitution de l'Euro au franc a automatiquement déterminé les parités en euro du FCFA et FC. 1€ = 655,957 FCFA et 1€ = 491,96755 FC.

56 La parité de 1 Dinar à l'or était fixée à 128 mg d'or fin.

57 Voir M. GOUMIRI, « L'offre de monnaie en Algérie », ENAG, Alger 1993, p 248.

58 D'après l'art. VIII des statuts du FMI, le choix de la convertibilité ou de non convertibilité de la monnaie nationale, est laissé à la libre appréciation du Gouvernement de chaque pays membre. Dans le cas où un État membre déclare adopter le régime de droit commun, il doit respecter un ensemble d'obligations qui lui interdiront le recours à des pratiques monétaires discriminatoires qui entravent la liberté des paiements. Dans le cas contraire, c'est la souveraineté monétaire de l'État qui est pleinement exercée. Se déclarant non favorable au régime de l'art VIII des statuts du FMI, l'Algérie, comme de nombreux pays à économie planifiée, a instauré le contrôle de taux de change de plus de l'inconvertibilité du dinar.

59 Avec le durcissement de la crise algérienne en 1989, le gouvernement algérien accepte de dévaluer massivement la monnaie nationale, entre le 31 décembre 1989 et le 31 mars 1991, la dépréciation du dinar par rapport au dollar était de 210%.

B)- Le système bancaire

À son apparition, la planification financière est mise en œuvre par le Trésor Public et un système bancaire rudimentaire. Ce dernier est issu de la nationalisation d'établissements de crédits étrangers se résume à trois banques : primaires, commerciales et celles organisées en sociétés nationales⁶⁰.

Les banques étaient cantonnées dans un rôle passif, en se transformant en simples guichets. Elles devaient financer le système productif public sans évaluation de la rentabilité ou des risques relatifs aux projets, d'autant plus qu'elles assuraient même le financement des salaires et les autres charges d'exploitation des entreprises publiques. En effet, les banques figuraient dans le paysage économique comme de simples guichets (caisses) chargés de l'exécution des plans de développement. L'activité économique n'était financée, ni par l'épargne des entreprises, ni par l'épargne privée, mais plutôt par la rente pétrolière et le recours à la planche à billet.

Privée de jouer un rôle dans la régulation monétaire et financière, la mission de la Banque centrale créée en 1962 se résumait à la fourniture des ressources financières nécessaires à la réalisation des plans de développements. Quant au Trésor public, il jouait le rôle de banquier des investisseurs en couvrant une partie des besoins de financement de tout le secteur public. Les banques publiques se sont érigées en caissiers censés fournir (avec l'assistance de l'institut d'émission) au secteur public les disponibilités dont il a grandement besoin. Quant aux banques commerciales, elles ont accumulé dans leurs portefeuilles des créances irrécouvrables et non performantes et improductives.

Le non amortissement des prêts par les entreprises nationales, les difficultés des banques à collecter l'épargne liquide privée et la persistance du déficit budgétaire, ont fait de la création monétaire le seul moyen pour faire face aux besoins de financements nécessaires à la réalisation des plans de développement. Pendant toute la période des années soixante-dix, près de 30% des investissements ont été financés par la création monétaire. Le déficit budgétaire, était en permanence, une donnée du paysage économique algérien.

⁶⁰ Plus exactement, le réseau se composait de : la Banque Nationale d'Algérie (BNA) créée en 1966, le Crédit Populaire d'Algérie (CPA) créé en 1966, la Banque Extérieure d'Algérie (BEA) créée en 1967. Est créée en 1982, la Banque Agricole et de Développement Rural (BADR) et en 1985, la Banque de Développement Local (BDL).

Le rôle passif de la Banque Centrale a induit à terme, un excès de liquidités. En 1986, le concours de la Banque Centrale au Trésor public était estimé à 66 milliards de dinars, ce qui représentait 32% de la masse monétaire. D'après les statistiques du FMI en 1988, l'Algérie détenait le record mondial de la surliquidité.

PREMIERE PARTIE :

LA RUPTURE DU PARADIGME DE "TOUT ÉTAT"

Dès 1978, une nouvelle étape commençait dans l'histoire politique et économique algérienne⁶¹. À la mort du Président H. BOUMEDIENE en décembre 1978, l'Armée, l'administration, le Parlement, le Gouvernement et le parti dirigeant sont autant de démembrement de l'État-FLN⁶². Dans ce contexte d'unité formelle de l'État, le FLN n'est qu'un *faire-valoir* qui permet aux équipes qui se succèdent à la tête de l'État de garder leur légitimité historique. Dans ce décor, le Parlement n'est qu'une chambre d'enregistrement.

Les premières brèches dans la gestion administrative de l'économie datent de 1979. Certes, elles consacrent la primauté de l'action sur l'économie, mais elles maintiennent le *statu quo* politique. Ces actions revêtent un caractère « initiatives »⁶³ parce qu'elles sont conduites sous la direction Parti-État-Armée qui entend garder la haute main sur la gestion de l'économie. Ce sont des réformes "*par le haut*"⁶⁴ menées "*intra-muros*" dans les limites tolérées par le système après un bilan critique de la décennie précédente.

Ainsi, se mettent en place les premières normes relatives à une libéralisation partielle de l'économie. D'abord, par des lois sur la restructuration des entreprises publiques qui sera suivie par une réforme plus générale. La modification du régime des biens de l'État, l'investissement privé national en sont d'autres illustrations de ce mouvement libéralisateur de l'économie nationale. Tout cela s'est fait sans préjudice aux dispositions de la Constitution de 1976 dans son intégralité⁶⁵.

61 Bien évidemment, nos développements vont concerner le domaine juridique et économique, mais on ne peut faire abstraction des évolutions de la vie politique algérienne. Souvent, les arbitrages et décisions économiques sont intimement liés aux intérêts purement politiques et politiques. La raison économique est classée au second rang, l'économie reste otage de la politique.

62 A. BELHIMER, , op. cit., p., p.58.

63 Ibid.

64 A. BELHIMER, , op. cit., p., p.58.

65 Il faut rappeler ici les termes de l'article 195 de la Constitution de 1976 qui énonce qu' « aucun projet de révision constitutionnelle ne peut porter atteinte à l'option socialiste » qui repose à son tour sur la socialisation des moyens de production (article 13 de la Constitution), d'ailleurs les prémisses de privatisation partielle et d'augmentation de la part du capital privé dans l'économie nationale, envisagée, même très timidement, allaient clairement contre ces disposition de la Constitution de 1976.

Cette timide réforme du système socialiste n'a jamais cherché à remettre en cause les fondements (la propriété d'État sur les moyens de production), ni le régime (la direction de par les bureaucraties de l'État). L'ouverture du champ économique au capital privé national⁶⁶, ou l'extension du droit associatif par la loi de 1987 participaient à une démarche gradualiste pour promouvoir un secteur public efficace et efficient, mais sans volonté de produire des réformes de fond qui auraient permis la mise en place de nouvelles règles de gouvernance ou un mode de production alternatif au socialisme d'État qui a révélé ses limites bien avant 1979. C'est surtout avec le contre choc pétrolier de 1986 que l'ensemble de ce système connaîtrait de profondes mutations⁶⁷.

À partir de 1986, sous l'effet conjugué des déficiences de plus en plus évidentes des modalités de gestion économiques et d'une forte contestation socio-politique, une entreprise de réforme globale est entamée visant la libéralisation progressive de l'économie. Cette démarche a imposé l'abandon du dogmatisme et du paradigme de "*tout État*".

La crise de l'État propriétaire, entrepreneur et gestionnaire, née des contradictions internes et de l'effondrement des prix du pétrole, affectera durement le pouvoir en place. « *Le fondement même de la stabilité du système (le patronage politique et la répartition sociale de la rente pétrolière) se trouvera mis en cause et l'assèchement des ressources tirées des hydrocarbures jouant, à partir de 1986, comme accélérateur du processus de démantèlement de l'État gestionnaire*⁶⁸ ».

66 Y compris sous la forme d'appel à l'association capital public-capital privé sous la forme de société d'économie mixte ; Cf. Loi 82-13 du 28 Aout 1982 relative aux sociétés d'économie mixte, in JORA N° 35 du 31 Aout 1982.

67 Dès 1985, les spécialistes du marché pétrolier annoncent un retournement du cycle en raison de la fin annoncée de la guerre Iran-Irak et d'un recul de la croissance mondiale. Le retournement du marché pétrolier a eu lieu en 1985 et le prix du baril a chuté de 50% en l'espace de quelques semaines, on raison, disait-on à l'époque, de la décision saoudienne d'inonder le marché et d'empêcher le Venezuela de prendre un part dominante sur le marché américain si proche géographiquement. A ce contre choc pétrolier, va s'ajouter un choc monétaire : les accords du piazza, intervenus entre américains, japonais et européens qui ont programmé la baisse du dollar qui perd aussi en quelques semaines plus du tiers de sa valeur. L'économie algérienne se retrouve ainsi prise entre les lames des ciseaux. Pour A. BENACHENHOU, « ces deux faits économiques majeurs interviennent à un moment de crise de la production physique des hydrocarbures en Algérie. La production du pétrole passe de 46,5 millions de tonnes en 1980 à une moyenne de 33 au cours des années 1985-1988. Les exportations reculent en conséquence, leur volume total, brut et produits raffinés, passent de 42 millions de tonnes en 1980 à une moyenne de 26,3 au cours des mêmes années. Seules progressent la production et les exportations de candesat, mais sans que leur volume puisse compenser la baisse des autres hydrocarbures pétrole et gaz », cf. A. BENACHENHOU, La fabrication de l'Algérie, Alpha design, Mai 2009, p. 86.

68 A. BELHIMER, « Transition de l'état gestionnaire à l'état régulateur en Algérie », in « le rôle de l'État dans le développement économique, approches nationales », Congrès du Caire, sous la direction du professeur Raymond Barre, Institut de droit d'expression et d'inspiration française, Éditions Bruylant, Bruxelles 1996, p.58.

Cette seconde étape de réformes, qui a officialisé la mutation du rôle de l'État dans l'économie et son évolution vers un statut, jusque-là non adopté en Algérie, a été inaugurée au lendemain des événements sanglants d'octobre 1988. La Constitution du 23 février 1989, qui se présente comme une constitution "*désidéologisée*"⁶⁹ ou une "*constitution-loi*"⁷⁰ ne fait que confirmer cette tendance en levant les obstacles juridiques et doctrinaux qui prévalaient jusque-là. En fait, tout en proposant un nouveau projet de société, elle opère un renversement de problématique qui se donne comme une remise en ordre, ou, un juste retour des choses dans les fonctions et le statut de l'État.

Ainsi le rôle et le statut de l'État dans l'économie transite. L'État est désavoué en tant que propriétaire (Titre 1). Ce désaveu va, en revanche, annoncer l'émergence d'un État régulateur (Titre 2).

69 W. LAGGOUNE, « *De l'État entrepreneur à l'État actionnaire, discours juridique et réalité d'un processus* », Revue algérienne des sciences juridiques et économiques, n° 4, 1993, p. 723.

70 La Constitution de 1989 n'aspire plus à mettre à sa charge un programme politique ou économique comme c'était le cas de la Constitution de 1976. Cf. W. LAGGOUNE, op. cit., p. 730.

TITRE 1 : L'ÉROSION DES MISSIONS DE L'ÉTAT DANS LA SPHERE ECONOMIQUE

Le rapport de l'État à l'économie, notamment à travers la question de la propriété est un thème qui a occupé une place primordiale dans le discours et le débat théorique et politique depuis l'indépendance⁷¹. Il est vrai que le cadre de ce débat était fortement balisé sur le plan doctrinal en raison des options politiques et du projet de société choisi, consacrés par la Constitution de 1976. Dans son article 29, les textes de la Constitution de 1976 énonçaient que « *l'État transforme les rapports de production, dirige l'économie nationale et assure son développement sur la base d'une planification scientifique dans sa conception, démocratique dans son élaboration, impérative dans son application* ». En même temps, la Constitution de 1976 précise à travers l'article 13 que : « *la socialisation des moyens de production constitue la base fondamentale du socialisme et la propriété d'État représente la forme la plus élevée de la propriété publique* ». Dans cette optique, l'espace réservé à la réforme de la propriété de l'État, de l'entreprise publique et de manière générale, aux modes de régulation de l'économie étaient enserrés dans un univers idéologique où prime le mythe de l'État entrepreneur.

Depuis la crise liée à la chute drastique des revenus pétroliers, conjuguée aux plans de réajustements imposés par les institutions financières internationales. L'État s'est retrouvé sous tension et les réformes économiques devenus indispensables, voire, impératives (chapitre 1). Quelques années plus tard, le recours au financement exceptionnel du FMI a eu pour effet de placer la gestion économique du pays sous son étroite surveillance (chapitre 2).

71 Une importante bibliographie existe à ce sujet, nous citerons à titre indicatif M. BOUSSOUMAH « L'entreprise socialiste en Algérie », Alger, OPU, 1981 ; N. SAADI, « La gestion socialiste des entreprises en Algérie », OPU, Alger, 1985 ; J-L. AUTIN, « Le droit économique algérien », thèse de Doctorat à l'Université de Montpellier, 1976.

Chapitre 1 : L'État sous tension, la nécessité des réformes économiques

Avec la mise en œuvre des réformes économiques, le désengagement de l'État est proposé comme une alternative idéale dans le cadre de la transition vers une économie de marché. Ainsi, les termes du débat semblent être renouvelés en lui donnant un regain d'intérêt en ce qui laisse entrevoir, pour la première fois en Algérie, une possible privatisation des entreprises publiques.

Cette remise en cause de l'ordre jusque-là établi, ou plutôt, ce retour des choses à la normalité désapprouve non seulement l'État comme propriétaire (Section 1) mais aussi et surtout comme entrepreneur (section 2).

Section 1 : Le désaveu de l'État en tant que propriétaire, entrepreneur

Il est aujourd'hui acquis que « *la forme du gouvernement n'est qu'une forme, et la Constitution de la propriété est le fond, c'est donc cette Constitution qui sert de base à l'édifice social* »⁷². Si cette dimension ne relève pas exclusivement du champ d'investigation du juriste, la réalité entre elles est rarement mise à jour. En Algérie, elle est passée quasiment inaperçue, alors qu'elle est au centre d'un nouveau statut du pouvoir d'État qui émerge de la disqualification d'un type d'État qui ne séparait pas ses pouvoirs de propriétaire de ceux qu'il exerce en tant que puissance publique.

La réorganisation du secteur agricole⁷³, la loi relative aux entreprises publiques économiques⁷⁴, ainsi que la loi relative à l'investissement privé avaient inauguré un processus de modification du statut de la propriété privée et publique ainsi que leurs rapports.

Le désaveu et la disqualification de l'État propriétaire se sont opérés à la fois par une redéfinition du droit de propriété (paragraphe 1), et par le fait que l'État soit déterminé comme un sujet du droit (paragraphe 2).

72 ST SIMON cité par G. BURDEAU in, traité de sciences politiques Tome IV, p.9 LGDJ, cité par A. ALLOUACHE et W. LAGGOUNE, « *La révision constitutionnelle du 23 février 1989 (enjeux et réalités)* », R.A.S.J.E, 1990, n°3, p. 766.

73 Loi n°87-19 du 8 décembre 1987 déterminant le mode d'exploitation des terres agricoles du domaine national et fixant les droits et obligations des producteurs.

74 Loi n°88-01 du 12 janvier 1988 portant loi d'orientation.

Paragraphe 1 : Le désaveu de l'État propriétaire, Une redéfinition du droit de propriété

I- La question du statut juridique de la propriété privée

La question de l'appropriation étatique des moyens de production avait "escamoté"⁷⁵ la question du statut de la propriété privée dans le droit algérien⁷⁶. En effet, si la Constitution de 1976 garantissait « *la propriété individuelle des biens à usage personnel ou familial* » (article 16.1) et de manière générale « *la propriété privée non exploiteuse*⁷⁷ » (article 16.2), elle n'en a pas moins plané le doute sur le contenu de cette dernière. M. MAHIOU a cru déceler dans ces deux dispositions une volonté de l'État d'imposer « *des limites [...] au déploiement de la libre initiative et de la loi du profit par le fait que la propriété privée peut se transformer en propriété exploiteuse* »⁷⁸, car, non seulement elle serait « *illégitime au regard des options sociopolitiques, mais elle est illégale en vertu de l'article 16 de la Constitution* »⁷⁹. Si le jugement sur l'illégitimité peut donner lieu à plusieurs avis et opinions, celui sur la légalité paraît plus circonscrit et mérite une profonde analyse.

De 1962 à 1989, l'option *socialiste* a été proclamée haut et fort dans tous les documents politiques et constitutionnels. Il paraît curieux de constater que la définition de la propriété héritée du Code Napoléon a survécu en Algérie aussi bien à travers la loi 62. 157 du 31/12/1962⁸⁰, qu'à travers l'ordonnance 75. 58 du 26/09/1975 portant le Code civil qui énonce dans son article 574 que « *la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses, pourvu que l'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements* ». Cette définition résistera à la distinction faite par la Constitution de 1976 entre la propriété privée "exploiteuse" est celle qui ne le serait pas. La seule grande innovation du Code civil fut l'introduction du principe de la révolution agraire selon lequel : « *la terre appartient à ceux qui la travaillent* » consacré à l'article 692.

75 Formule reprise de A. BEKHECHI, op. cit., p. 201.

76 Selon M. A. BEKHECHI, l'hypothèse de dépérissement de la propriété privée sur les moyens de production, évoquée notamment lors des débats sur la Charte nationale de 1976 et de la rédaction constitutionnelle de 1976, n'a jamais eu de consécration juridique. La référence à la « propriété privée non exploiteuse » sous le régime de la Constitution de 1976 n'a été qu'un moyen d'éluider le débat. Ibid, p. 201.

77 La propriété exploiteuse est un emprunt terminologique de la doctrine socialiste.

78 Cité par M. A. BEKHECHI, op. cit., p. 201.

79 Ibid, p. 201.

80 L'assemblée constituante avait voté à l'unanimité la loi 62. 157 du 31. 12. 1962 qui reconduisait la législation en vigueur au moment de l'accession à l'indépendance sauf dans ses dispositions contraires à la souveraineté nationale. À ce titre cette loi était transitoire.

La conception civiliste classique, protectrice de la propriété, a survécu ainsi à l'ombre des grands débats politiques sur les orientations économiques et malgré l'extension continue de la propriété publique pendant près de deux décennies. Elle sera confortée par la Constitution de 1989 dont l'article 49 énonce que « *la propriété privée est garantie* ». Elle constituera ainsi une partie importante du régime des droits et libertés fondamentales. Aujourd'hui, la propriété privée fait l'objet d'une protection renforcée et constitue un élément central des développements juridiques futurs⁸¹.

Le rétablissement du régime de la propriété dans le droit positif algérien par la Constitution de 1989, a eu pour conséquence de fixer la pièce maîtresse d'un assortiment de droits et libertés fondamentales et de remodeler la propriété publique.

II- De la propriété d'État à la propriété publique

L'article 13 de la Constitution de 1976, faisait de la propriété d'État « *la forme la plus élevée de la propriété sociale* ». Ce texte marque son affiliation à la doctrine qui fait de la propriété non pas un droit mais un rapport social⁸². Aussi bien, elle définit le champ de cette propriété en énumérant les matières sur lesquelles elle porte de manière irréversible. En plus de celles qui font traditionnellement partie du domaine public de l'État, elle concerne les terres agricoles, les banques, les entreprises, les assurances ...etc. De par son statut et son étendu, la propriété de l'État domine et soumet la propriété privée.

La propriété privée a été donc, soigneusement, définie par les textes, chaque élément vient délimiter les contours et les possibilités d'extension.

81 Dans cette optique, M. A. BEKHECHI, propose au gouvernement algérien de faire le bilan des dispositions du droit positif applicable au régime de la propriété et de s'assurer qu'elles ne sont en rien contradictoires les unes avec les autres ou contraires au principe général de protection de la propriété privée. Ainsi par exemple :

- Il faudrait soumettre au droit commun les transactions sur les biens immobiliers des étrangers légalement installés en Algérie car la procédure actuelle est complexe. D'une manière générale éliminer toutes les mesures restrictives d'accès des étrangers à la propriété privée pour favoriser le flux d'investissements étrangers indispensable au développement de l'économie nationale ;
- Faciliter les transactions foncières par la réduction des procédures requises en clarifiant les rôles des intervenants publics dans le contrôle des transactions immobilières ;
- Entreprendre une révision du Titre I du Livre III du Code civil sur le « droit de propriété » pour supprimer les dispositions obsolètes notamment les articles 677 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, ou les articles 690 et suivants qui traitent de « la restriction au droit de propriété » fondée sur des lois qui ont été abrogées depuis longtemps. Op. cit., p. 203

82 En réalité, cette formule reprise de la doctrine socialiste n'a jamais été le droit positif, le code civil algérien reprend pour l'essentiel en la matière le code civil français notamment l'article 544.

En effet, les dispositions consacrées à la propriété privée dans le Constitution de 1976, outre le fait qu'elles figurent dans le chapitre intitulé « *du socialisme* » distinguent la propriété individuelle de la propriété privée non exploiteuse. L'existence de cette dernière est soumise à deux conditions : la première est la nécessité pour elle de concourir au développement du pays. La seconde est d'avoir une utilité sociale. Par ailleurs, le principe d'une « indemnité juste et équitable » est garanti en cas d'expropriation.

En revanche, par-delà le volontarisme et les convictions supposées ou réelles des textes doctrinaux promulgués depuis la *Charte de Tripoli*⁸³ sur la question de la propriété de l'État, qu'en tant que propriétaire, l'État était tenu en suspicion parce qu'il n'a pas toujours justifié cette qualité au double plan théorique et téléologique⁸⁴. De plus, les formes juridiques adoptées n'ont pas permis de montrer qu'il était en tant que tel un propriétaire particulier, ni même de dégager une catégorie juridique spécifique dans laquelle pouvait se déployer la propriété d'État⁸⁵. C'est pour ces raisons que la propriété d'État était perçue par beaucoup de juristes comme une "*anomalie*".

La révision constitutionnelle du 23 février 1989, introduit en la matière, des innovations majeures. D'abord, une modification terminologique lourde de sens selon certains auteurs⁸⁶. Le terme « *propriété d'État* » est remplacé par celui de « *propriété publique* » marquant ainsi un changement de champ théorique. Ensuite, un repli spectaculaire du domaine de la propriété publique. En effet, toutes les entreprises économiques, de biens ou de services sont exclues de l'énumération des objets de la propriété publique. Enfin, la propriété d'État est répartie entre le domaine public et le domaine privé de l'État appelant ainsi à une modification de la loi sur le domaine national⁸⁷.

Ces modifications prennent tout leur sens quand elles sont rapportées à l'article 49 (alinéa 1) de la Constitution de 1989. De manière un peu lapidaire, ce texte assure et garantit la propriété privée. Une garantie qui figure dans le chapitre « *des droits et des libertés* » fait de la propriété un droit que rien ne peut limiter.

83 La nécessité d'une appropriation par l'État de l'essentiel des moyens de production était une constante dans tous les textes depuis la Charte de Tripoli jusqu'à la Charte nationales, même si la Charte d'Alger mettait davantage l'accent sur l'autogestion, supra, p. 4,5,6.

84 W. LAGGOUE, op. cit., p. 725.

85 Sur les difficultés de mettre en œuvre un statut juridique de l'entreprise d'État en Algérie cf. M. BOUSSOUMAH ; N. SAADI, op.cit.

86 Cf. A. ALLOUACHE et W. LAGGOUNE, op. cit., p. 767.

87 Loi n°84-16 du 30 juin 1984 relative au domaine national. JORA n°27 du 17 juillet 1989.

Ainsi donc, alors que la Constitution de 1976, déterminait la propriété privée d'une façon négative en la définissant par rapport à la notion d'exploitation, celle de 1989, la détermine positivement en la définissant dans le cadre de l'exercice des droits et libertés⁸⁸.

Avec la remise en cause du statut de la propriété d'État, clé de voûte de l'édifice constitutionnel antérieur s'opère une double séparation. La première est induite par les nouvelles dispositions constitutionnelles relatives au pouvoir de l'État en tant que propriétaire et ses prérogatives en tant que puissance publique. La seconde, mises en œuvre, antérieurement à la Constitution de 1989, en établissant la distinction entre la propriété de l'État et le patrimoine de l'entreprise réduisant cette dernière au seul capital social⁸⁹.

A- La séparation des pouvoirs de propriétaire de l'État de ses pouvoirs de puissance publique

Le statut antérieur de l'État était frappé d'une sorte de "*perversion*" qui l'aurait conduit, entre autres, à confondre ses pouvoirs de propriétaire et ses pouvoirs de puissance publique. Par conséquent, cette confusion a empêché le libre épanouissement des libertés fondamentales notamment, dans le domaine de l'économie à partir des différentes contraintes mises autour de l'appropriation privée des moyens de production, et partant de là, de la liberté d'entreprendre. C'est certainement dans cet esprit qu'il convient de lire et comprendre la Constitution de 1989 dans ses dispositions relatives aux droits et libertés et plus particulièrement l'article 30⁹⁰. En effet, le contenu et la forme de ce texte, jette les bases d'une nouvelle philosophie du rôle de l'État et balise son champ d'intervention en le subordonnant au seul service des droits et libertés. « *Les institutions ont pour finalité l'égalité en droits et devoirs de tous les citoyens et en supprimant les obstacles qui entravent l'épanouissement de la personne humaine et empêchent la participation effective de tous à la vie politique, économique, sociale et culturelle* ». La rupture avec l'ancienne conception du rôle de l'État, telle qu'elle a été élaborée et codifiée par la Constitution de 1976, apparait ici avec clarté.

88 La question de la propriété de l'État nouvellement conçu dans la Constitution de 1989 a été évacuée du débat politique en Algérie qui s'est plutôt orienté vers la question de la séparation des pouvoirs, la liberté d'association.

89 Loi n°88-01 du 12 janvier 1988 portant loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques. JORA n°12 du 12 janvier 1988. Ici il faut noter que la distinction entre actif social et fond social a déjà été introduite par la loi du 30 juin 1984 relative au domaine national qui distinguait entre les biens domaniaux et les biens non domaniaux.

90 W. LAGGOUNE, regrette que ce texte majeur dans le nouvel édifice institutionnel n'ai pas retenu l'attention des juristes et analystes dont les commentaires se sont surtout focalisés sur la consécration du principe de la séparation des pouvoirs ou l'introduction du pluralisme. Op. cit., p. 728.

Antérieurement à la Constitution de 1989, la propriété de l'État était la pièce maîtresse de l'ancien édifice ainsi que la condition de la réalisation des objectifs définis. On était en présence d'une conception unitaire voire une "osmose" entre pouvoir et propriété de l'État⁹¹. La propriété de l'État a besoin du pouvoir de puissance publique pour se déployer. Le droit de propriété de l'État ne se borne pas aux attributs classiques de la propriété, car, ses droits et ses obligations en tant que propriétaire consistent à organiser la production, créer des entreprises et lever tous les obstacles qui se dressent face à leurs déploiements. Dans ce sens, la propriété de l'État apparaît bien, selon l'expression de V. KNAPP comme « *un certain pouvoir* »⁹².

En revanche, la nouvelle approche de la propriété et de l'État consacrée par la Constitution de 1989 est basée sur un renversement dans l'ordre des valeurs. L'État y perçu, d'abord comme puissance publique, exceptionnellement comme propriétaire. Son rôle et ses moyens d'actions devraient changer pour qu'ils parviennent enfin à retrouver les fonctions qui sont naturellement les siennes : celles d'assurer l'intérêt général et défendre les libertés.

Dans ce schéma, la propriété est visée par rapport à la liberté et non plus par rapport au pouvoir. À l'instar des individus, l'État exerce son droit de propriété comme sujet de droit. Séparées de ses pouvoirs de propriétaire, les prérogatives de l'État en tant que puissance publique ne s'exercent que pour des fins d'intérêt général et de service public⁹³. Les prérogatives de la puissance publique ne découlent plus d'un droit que détiendrait l'État au nom de la nation, encore moins au nom d'une idéologie qu'il servirait.

La puissance publique n'interviendrait que comme le comportement et le corollaire de la liberté et des droits individuels, l'État n'apparaît plus dans cette figure, du moins au plan formel, comme l'ennemi de la liberté, la "*Constitution-loi*" ne met plus à sa charge un programme politique ou économique pour les besoins duquel il ferait usage de ses pouvoirs autant que puissance publique.

Dans cet esprit, le domaine de la propriété de l'État tel qu'il était défini et garanti à l'article 14 de la Constitution de 1976, se trouve spectaculairement rétréci par l'article 17 de la nouvelle Constitution.

91 W. LAGGOUNE, Op. cit, p. 728.

92 V. KNAPP, « Le pouvoir d'État et la propriété dans les pays socialistes » in mélanges BURDEAU.

93 Cf. les articles 30-31-34 de la Constitution de 1989.

Pour indiquer que désormais la propriété privée est la règle, les dispositions de l'article 17, en même temps qu'elles énumèrent, respectivement, la consistance et la nature du secteur d'État, substituent de manière significative la notion de propriété publique à celle de propriété d'État, jugée sans doute trop empruntée d'une idéologie qu'on tente d'évacuer du contexte constitutionnel ainsi que des institutions de l'État de droit.

Avec la disparition de la notion de propriété d'État, disparaît également du texte constitutionnel la notion de patrimoine d'État, au profit de celles classiques de domaine public et de domaine privé de l'État laissant émerger, de manière implicite, l'idée d'un patrimoine propre de l'entreprise jusque-là contesté et volontairement esquivé.

B- La séparation entre le capital social détenu par l'État et l'actif net, propriété de l'entreprise :

Cette distinction n'est pas récente en Algérie. Des débats ont déjà porté sur les relations entre l'État et les entreprises publiques, plus spécialement, au sujet du statut juridique de leurs biens⁹⁴. Cependant, si la question a été posée, strictement sur le plan technique, dans la perspective d'une dissociation entre la propriété privée et la gestion, les enjeux théoriques et idéologiques n'échappaient à personne.

Lorsque la séparation entre le détenteur du capital social et le propriétaire de l'actif net a été consacrée pour la première fois au plan juridique par la loi du 30 juin 1984 relative au domaine national⁹⁵. Elle s'est très vite heurtée tant dans son principe comme dans sa mise en œuvre aux dispositions de l'article 14 de la constitution de 1976. Privée de valeur constitutionnelle, cette séparation n'a connu aucune application, d'autant plus que la loi de 1984 a passé sous silence, et pour cause, la question primordiale du droit de propriété de l'État sur les biens de l'entreprise publique. Cette idée aura eu le mérite d'être admise en droit pour la première fois et de baliser le terrain aux futures réformes.

L'avènement de la Constitution de 1989, permettra à cette idée devenue règle de droit, de dérouler l'ensemble de ses effets, en levant les obstacles théoriques et juridiques qui

94 Dans le sens où elle n'est pas contemporaine aux réformes économiques initiées dans les années 1980. L'idée a été soutenue et suggérée sans succès depuis l'année 1971 pendant les débats relatifs à l'élaboration de la Charte et de l'ordonnance de la gestion socialiste. Cf. M. BOUSOUMAH op. cit., P. 408 et s ; N. SAADI, op.cit., p. 75 et 83 ; J-L. AUTIN, op. cit.

95 Loi n°84-16 du 30 juin 1984 relative au domaine nationale. JORA n°27 du 3 juillet 1984.

s'opposaient à la saisissabilité, l'aliénabilité et la prescriptibilité des biens publics inscrits virtuellement dans la mise en œuvre de cette séparation. En effet, la propriété de l'État est réduite au seul capital social représenté par une valeur en argent au sens de l'article 16 de la loi du 12 janvier 1988 portant loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques (EPE), qui énonce : « *L'entreprise publique économique dispose d'un capital social entièrement souscrit et libéré dans les formes prévues par les règles de droit commercial soit :*

- *Par un apport en capital, en l'espèce ou en nature du fondateur, apport régi par les dispositions des articles 688 et 689 de l'ordonnance n°75-58 du 26 septembre 1975 et les articles 35 à 42 de la loi n°84-17 du 7 juillet 1984 (relative aux lois de finances) pour l'État et les collectivités locales.*
- *Par les souscriptions et libérations d'apport en capital social de l'entreprise publique économique par les organes habilités à cet effet, d'autres entreprises publiques économiques ».*

Dès lors, l'actif social, c'est-à-dire l'ensemble des autres biens, rejoint le patrimoine de l'entreprise et devient sa propriété⁹⁶. De ce fait, l'EPE n'assume plus qu'une simple « *gestion opérationnelle* »⁹⁷ des biens qui lui étaient confiés par l'État, mais elle en acquiert la propriété avec la pleine capacité de disposition, puisque l'article 78 de la loi du 12 janvier 1988 dispose que : « *l'entreprise publique économique a la pleine capacité juridique de stipuler, s'engager et contracter d'une manière autonome par le biais de ses organes habilités à cette fin [...] conformément aux règles de commerce [...]* ».

Il en résulte que l'entreprise dispose librement des biens qui relèvent de son patrimoine et agit sur le marché selon les règles du droit commercial applicable à l'ensemble des entreprises.

Il est donc logique que l'entreprises puisse avoir des créances et des dettes et peut même décider, par le biais, de ses organes habilités (l'assemblée générale par exemple) de procéder à l'aliénation de ses biens susceptibles de faire l'objet, dans des conditions particulières, d'une

96 Sur cet aspect, M. BRAHIMI relativise ce transfert et distingue « la propriété juridique » qui revient à EPE et la « propriété économique » qui est négociée avec l'État. Cf. M. BRAHIMI « Quelques questions à la réforme de l'entreprise », RASJ, n°1 mars 1989.

97 Le terme « gestion opérationnelle » a été utilisé par la doctrine des pays socialistes de l'Europe de l'Est pour indiquer que l'entreprise n'a aucun droit de disposition sur les biens propriété de l'État. En Algérie l'idée a été reprise en 1971 par l'ordonnance portant gestion socialiste des entreprises, par la suite, elle a été confirmée par la Constitution de 1976.

saisie par les créanciers ou d'une adjudication judiciaire selon l'article 38 des dispositions de la loi du 12 janvier 1988.

En autorisant la cessibilité, l'aliénabilité et la saisissabilité des biens de l'entreprise⁹⁸, cette loi dévoile les enjeux réels de la séparation entre la propriété du capital social et celle de l'actif social qui semble dépasser le strict cadre de la séparation entre la gestion et la propriété et donne aux réformes une portée et un contenu autres que ceux d'une opération de "débureaucratisation"⁹⁹. L'ensemble de ces enjeux n'ont échappé ni au législateur de 1971¹⁰⁰, ni au constituant de 1976¹⁰¹ qui confondaient dans la propriété d'État le capital social et l'actif social et en balisant le régime juridique des biens autour des sacro-saints principes d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité et d'incessibilité¹⁰² restés intangibles jusqu'en 1982¹⁰³.

La première remise en cause de ces principes découle de la loi du 30 juin 1984 relative au domaine national qui, dans une démarche subtile et incohérente, a fait échapper, dans sa distinction entre biens domaniaux et biens non domaniaux, les biens des entreprises aux règles de domanialité pour les placer dans la sphère de la circulation du marché. Toutefois, le législateur a tenté d'apporter une protection à la propriété publique en posant comme principe l'intangibilité du capital social pour aboutir à limiter les effets de l'aliénabilité. En réalité, l'intangibilité implique pour l'entreprise, l'obligation de conserver « *une partie de l'actif net à la contre-valeur du capital social* »¹⁰⁴ qui ne peut faire l'objet de de cessibilité, d'aliénabilité et de saisissabilité.

98 L'article 20 de la loi de 1988 dispose : « Les biens relevant du patrimoine de l'entreprise publique économique exception faite d'une partie de l'actif net équivalent à la contre-valeur au capital social, sont cessibles, aliénables et saisissables, selon les règles en usage dans le commerce ».

99 W. LAGGOUNE, op. cit., p. 734.

100 L'ordonnance du 16 novembre 1971 portant GSE articles 2 et 3 de la loi de finances de l'année 1971 interdisait à « toute société nationale office ou établissement public et commercial d'entreprendre toute action qui n'entre pas dans le cadre de son activité normale et de sa mission ».

101 Voir articles 14 et 15.

102 W. LAGGOUNE, ibid.

103 Deux circulaires présidentielles intervenues en janvier 1982 pour rappeler aux entreprises que « Le patrimoine dont elles disposent est un simple patrimoine d'affectation ».

104 Article 20 de la loi 88-01 du 12 janvier 1988 qui a repris sur ce point les dispositions de la loi de 1984, notamment l'article 92.

La violation de cette règle est pénalement sanctionnée¹⁰⁵. Cette tentative ultime de protection du caractère public de la propriété trouve ses explications dans le contexte d'élaboration des lois de 1984 et 1988 toujours sous "l'empire" de la Constitution de 1976.

Si la loi domaniale de 1990¹⁰⁶ confirme encore cette tendance, elle ne le fait sans doute que pour aménager une période transitoire nécessaire aux futures réformes. Mais, elle sera très vite dépassée. La crise financière et les pressions des institutions internationales (le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale) vont précipiter une privatisation plus large et plus globale.

Quoi qu'il en soit, si l'État n'a pas perdu définitivement son statut de propriétaire, il n'en demeure pas moins vrai que sa qualité d'entrepreneur est désormais largement compromise par l'émergence du principe d'une liberté d'entreprendre jusque-là officiellement rejetée.

105 Voir article 803 du code de commerce.

106 Loi n°90-30 du 1er décembre 1990 portant loi domaniale, JORA n°52 du 2 décembre 1990. Cette loi dispose dans son article 107 que « *Le capital social des fonds de participation régis par la loi n°88-03 du 12 janvier 1988 susvisée, est inaliénable, et insaisissable. L'aliénabilité énoncée... vise au premier chef d'assurer la conservation économique et comptable du capital social confié par l'État ou les collectivités territoriales, en garantie de sa restriction éventuelle* ».

Paragraphe 2 : Le désaveu de l'État entrepreneur

Si l'entrepreneurialité de l'État s'exprime, comme le souligne N. SAADI¹⁰⁷, au double plan de la maîtrise du développement par la planification et de l'exercice de son pouvoir directorial dans les entreprises, il faudrait convenir, désormais, que ces fonctions ne figureront plus au titre des "attributs"¹⁰⁸ de l'État et sont évacuées non seulement de son champ d'action mais également de celui de ses préoccupations.

Aussi bien, W. LAGGOUNE écrit : « si le terme de "désengagement" devait acquérir un sens au plan théorique, c'est bien là qu'il faudrait le rechercher »¹⁰⁹ dans la fin de l'État entrepreneur entendu davantage comme une transformation dans les fondements et les objectifs de son action, que comme une simple réduction quantitative de son champ d'intervention dans une sorte de recul ou de repli. Cette transformation qui affecte, en profondeur, la conception même de la planification, en tant que mode de régulation et mécanisme de décision (I), ouvre la voie à un transfert de la fonction entrepreneuriale de l'État vers l'entreprise qui ne se réduit plus à une simple fonction instrumentale au service de la politique économique de l'État (II).

I. Le recul de la planification

Cette qualification est toute relative¹¹⁰, mais quoi qu'il en soit et dans les deux cas¹¹¹, il est question d'un passage d'une planification centrée autour de l'État, dans laquelle celui-ci

107 R. N. SAADI, « La gestion socialiste des entreprises », OPU, Alger 1985, p. 53, cité par W. LAGGOUNE, op. cit. , p. 731.

108 Ce terme est utilisé pour mettre en évidence l'idée que ces fonctions étaient présentées comme des fonctions essentielles et naturelles de l'État entrepreneur.

109 Ibid.

110 Pour certains, il ne s'agit que d'une simple réforme du système de planification rendue nécessaire par le passage des entreprises publiques à l'autonomie. Réformes qui tout en réhabilitant l'entreprise comme « instance » de la planification à travers « le plan d'entreprise », cf. Cahiers de la réforme, tend à substituer au mode administratif et centralisé un mode paramétrique de régulation qu'on appelle communément « les leviers économiques », cf. A. BOUZIDI « questions actuelles de la planification algérienne » ENAP/ANA, Alger 1984, p. 16 et c'est du reste la thèse officielle soutenue depuis 1988 et reprise avec quelques variantes par les gouvernements qui se sont succédés, cf. Le Programme de M. HAMRUUCHE septembre 1989, p. 24 ; cf. également le discours de S.A. GHOZALI lors de la réunion du CNP où il déclarait « qu'il existait une continuité absolue avec les réformes engagées par son prédécesseur », Alger- le Républicain du 7 septembre 1991. Pour d'autres, la réforme vise une modification complète du mode de régulation sous une forme déguisée et prépare une libéralisation de l'économie qui n'exclut pas, à terme, une privatisation des entreprises publiques.

111 Ces deux cas sont explicités dans la note précédente.

prenait une part active et directe dans le processus de production¹¹², à une planification de type capitaliste où son rôle, loin d'être réduit, sera déterminé par les lois du marché et subira l'action des forces qui en contrôlent les mécanismes¹¹³.

L'approche juridique, est dans cette optique, assez édifiante parce qu'elle permet, à travers l'étude des textes, de mettre en évidence l'ampleur des mutations opérées, à la fois, dans le fonctionnement du couple État/Plan, qu'en ce qui concerne la valeur juridique de ce dernier comme une loi fondamentale.

Les juristes ont accordé une place importante à ce thème, à travers des débats récurrents à propos de la juridicité du « Plan », sa nature (plan indicatif, impératif ou prospectif), ainsi que sa valeur juridique et sa portée¹¹⁴. Et si, comme il a été affirmé, « *la planification au changement implique un changement de la planification* »¹¹⁵, le constituant algérien semble avoir saisi cette nécessité en renonçant au statut constitutionnel du « Plan » tel qu'il a été aménagé par la Constitution de 1976. Celle-ci en liant intimement l'action économique de l'État à la planification¹¹⁶ faisait de cette dernière, par excellence, l'instrument de toute la politique de développement¹¹⁷.

Cette nouvelle option vis-à-vis du « Plan » dégagée par la Constitution de 1989 n'est pas surprenante. Elle vient simplement confirmer et valider une tendance législative soigneusement préparée depuis le début de la décennie quatre-vingt où la planification n'était plus perçue comme un instrument d'orientation et de prévision. En outre, on ne peut omettre de signaler les changements sémantiques opérés par la loi du 12 janvier 1988 relative à la planification qui se fixe seulement pour objectif de déterminer « *le cadre général d'orientation et de la mise en œuvre du système national de planification économique et*

112 Sur une critique sur la conception de la planification socialiste dominante dans les ex-pays de l'Europe de l'Est et en ex-URSS, cf. B. CHAVANCE, « le capital socialiste : histoire critique de l'économie politique du socialisme (1954-1971), édition Sycomore, cité par W. LAGGOUNE, op. cit., p. 738.

113 Cette option de la planification semble être confortée par la déclaration du CNP (qui remplace le ministère du plan) à l'issue de sa réunion tenue le 4 septembre 1991. Il affirme sa volonté « dans la perspective d'une réorganisation de la planification de subordonner sa démarche à l'esprit de la réforme qui vise à rompre totalement avec le dirigisme économique », cf. Alger-républicain du 07/09/1991, p. 3.

114 Cf. M. MIAILLE , « Le plan comme loi fondamentale », cours polycopié, faculté de droit d'Alger, 1974-1975 ; J-L. AUTIN , op. cit, cités par W. LAGGOUNE, op. cit. p. 738

115 J-P. PLANCHOU, cité par M. MIAILLE, « De la nature du plan : à propos de la réforme de la planification », in l'interventionnisme économique de la puissance publique, études en l'honneur du doyen PEQUIGNOT, ibid.

116 Article 29 et 30. .

117 Cela a été prescrit dans le texte de la Charte nationale.

sociale »¹¹⁸, système dans lequel l'État n'intervient que pour « *orienter et encadrer principalement par le biais de la régulation économique, les activités des agents économiques et sociaux...* »¹¹⁹. Le ton impératif et prescriptif de la législation antérieure¹²⁰ semble être abandonné. En perdant son statut constitutionnel, le « Plan » n'est plus une règle dont le respect s'impose au législateur¹²¹. En même temps, l'attribution de la compétence au législateur pose l'incontournable question de l'étendue de cette compétence et de son degré.

Dès lors, si l'assemblée semble avoir retrouvée de la compétence en la matière, il reste que l'adoption du « Plan » est liée à deux conditions : l'une d'ordre politique, l'autre d'ordre juridique, mais toutes les deux marquent un franc recul de la planification. Sur le plan politique, il va de soi qu'avec le champ démocratique ouvert par la Constitution de 1989, l'assemblée qui sera élue exprimera sa volonté de soumettre l'économie nationale au système planifié ou bien d'exclure complètement ce choix. Sur le plan juridique, le champ de cette compétence est fortement balisé, car en dehors de la volonté du législateur et quel que soit le sens et la portée qu'il voudra accorder au « Plan », il se heurtera certainement aux dispositions de l'article 49 de la Constitution qui protège la propriété privée, ainsi qu'à celles organisant les droits et libertés avec en arrière-plan la nouvelle philosophie sur laquelle repose l'ensemble de l'édifice constitutionnel¹²².

Le recul de la planification est également perceptible sur les incidences qu'il a pu engendrer sur le financement des investissements planifiés des entreprises publiques, et d'une manière générale sur l'objet et la structure de la loi de finances de l'année qui reprend la figure classique du droit budgétaire¹²³.

118 Loi n°88-02 du 12 janvier relative à la planification, JORA n°2 du 13 janvier 1988.

119 Ibid article 3.

120 A titre d'exemple, l'article 9 alinéa 2 de l'ordonnance n°74-68 du 24 juin 1974 portant le plan quadriennal 1974-1978 dispose que : « l'ensemble des structures de l'État et des agents économiques à quelques niveaux qu'ils soient, sont tenus de se conformer aux orientations, objectifs, programmes et mesures arrêtées dans le plan ».

121 Le terme « plan » n'est utilisé qu'une seule fois dans la constitution de 1989, lorsque celle-ci en attribue la compétence au législateur.

122 L'existence du Conseil constitutionnel après 1989 est venu combler le vide en matière de contrôle de constitutionnalité des lois, une fois saisie cette instance peut sanctionner les éventuels dépassements du législateur, les juges peuvent même conclure de l'existence ou non du principe de la liberté du commerce et d'industrie opposable à l'intervention économique de l'État. En France, devant l'ambiguïté des textes, le juge, notamment, constitutionnel, a tracé les limites au-delà desquelles l'intervention économique de l'État risque de porter atteinte à la liberté d'entreprendre.

123 Les changements qui ont eu lieu dans le domaine du droit budgétaire après 1988 supra pp. 60 à 64.

Si la loi de finances de l'année demeure un acte de prévision et d'autorisation des ressources et des charges de l'État, elle ne contient plus dans les charges autorisées les investissements planifiés des entreprises publiques économiques telles qu'elles résultaient des réformes de 1971.

Ainsi donc, sur le plan financier les EPE ne sont plus une charge permanente qui vient encombrer le budget de l'État. Cela explique d'une manière globale, par les prérogatives reconnues aux EPE qu'il y a eu un transfert vers elles de la fonction entrepreneuriale retenue jusque-là par l'État.

II. Le transfert de la fonction entrepreneuriale de l'État vers l'entreprise

Le dispositif juridique mis en œuvre pour la réalisation des réformes économiques, révèle clairement qu'il y a mutation dans les formes d'intervention de l'État. Le changement opéré pour ce qui concerne son rapport à l'EPE, porte principalement sur la "*fonction entrepreneuriale*"¹²⁴. Elle n'est plus retenue par l'État, mais "*déléguée*"¹²⁵ à l'entreprise par l'introduction d'une série d'aménagements qui touche l'exercice du droit de propriété (A), la gestion administrative (B) et les contrôles traditionnels qui pesaient sur l'entreprise (C).

A- Les aménagements relatifs à l'exercice du droit de propriété de l'État sur les entreprises publiques

L'objectif recherché par la réforme apportée par la loi 88-01, est la transformation de l'entreprise publique à une structure impliquée, un centre de décision autonome qui opte dans toute liberté à la productivité et la rentabilité.

La séparation des pouvoirs de propriétaire de l'État de ses pouvoirs en tant que puissance publique a eu pour effet de modifier l'exercice du droit de propriété dans ses formes et dans son étendue. Il s'articule désormais autour du "*trinôme*" : État-Fonds de participation-EPE¹²⁶.

124 W. LAGOUNNE, op. cit., p. 743.

125 Ibid.

126 Ibid, idem.

De nombreuses et intéressantes études juridiques ont été consacrées à l'examen des nouveaux rapports de propriété et de leur qualification juridique. Dans l'ensemble, elles se sont attachées à souligner leur complexité¹²⁷, ambiguïté, voire ambivalence¹²⁸ qui seraient dues au décalage entre les techniques de gestion de capitaux propres à l'actionnariat, d'une manière générale au droit libéral, et le caractère strictement public des actions émises qui laissent à l'État un large champ d'intervention et même de décision¹²⁹.

Pour W. LAGGOUNE : « *les fonds de participation traduisent bien cette ambivalence en ce qu'ils consacrent, par leur modes de création, d'organisation, ainsi que par leurs attributions, cette présence/absence de l'État en tant que propriétaire. Mais, ils incarnent aussi cet essai de renouvellement des rapports entre l'État et l'entreprise publique fondé sur la représentation comme technique d'intervention* »¹³⁰.

Les fonds de participation sont créés unilatéralement par l'État¹³¹, alors même qu'ils revêtent la forme de sociétés par actions. Or, ce mode de création ne se trouve pas d'emblée en contradiction avec cette forme de société qui exige la présence, au minimum, de deux volontés pour qu'elle soit constituée ?¹³² Pour W. LAGGOUNE, cette interrogation est de pur style. Elle ne tiendrait compte ni de la structure particulière de cet actionnariat, ni de ses objectifs¹³³.

Les fonds de participation sont en effet l'exemple même de personne morale de type fondatif créé, en dépit de son caractère de société par actions, pour poursuivre une mission précise qui rappelle le principe de spécialité auquel obéissent les établissements publics. L'article 2 de la loi n°88-03 du 12 janvier 1988 relative aux fonds de participation dispose en effet « *le fonds de participation [...] agit en qualité d'agent fiduciaire de l'État qui lui offre des capitaux publics afin qu'il en assure la gestion financière* ». La mission principale des fonds de participation consiste selon l'article 1 de la loi n°88-03 du 12 janvier 1988 à gérer,

127 Cf. M. BRAHIMI, « Quelques questions à la réforme de l'entreprise publique », RASJ, n°, mars 1989.

128 Cf. R. ZOUAIMIA, « l'ambivalence de l'entreprise publiques ».

129 Ibid.

130 Ibid, Idem.

131 Cf. décret n°88-119 du 21/06/1988 relatif aux fonds de participation agents fiduciaires de l'État dont l'article 1 dispose : « Les fonds de participation, agents fiduciaires de l'État, au sens de la loi 88-03 du 12 janvier 1988 susvisée, sont sur décision prise en conseil des ministres créés par acte notarié en la forme de société par actions ». Ils sont au nombre de 8. JORA n°25 du 22/06/1988. À rappeler « fiduciaire » vient du terme latin « fiducia » et « fidus » signifiant confiance, c'est un organe en lequel l'État place sa confiance pour qu'il agisse à son compte.

132 Cette interrogation a été posée par M. BRAHIMI, op. cit. p. 130

133 W. LAGGOUNE, op. cit., p. 745.

financièrement, les capitaux que l'État place en sa nouvelle qualité d'actionnaire sous forme de portefeuille de valeurs mobilières. Dans ce cadre, ces fonds de participation remplissent la fonction de spécialistes en montages financiers à travers des prises de participation et des placements rémunérateurs pouvant impulser le développement économique des entreprises.

Le fonds de participation se présente, en définitive, comme une société financière chargée de procéder à des investissements économiques pour le compte de l'État, en vue de réaliser des gains financiers¹³⁴. L'État demeure toujours propriétaire, mais ne gère plus. Il délègue son droit de propriété à des fonds de participations. La question de la propriété est ainsi contournée puisque grâce à ce montage juridico-institutionnel, l'État demeure l'unique propriétaire du capital des EPE et les structures mises en place pour gérer ce capital, émanent et dépendent de lui. Plus important encore, la cessibilité des actions détenues par le fonds n'est admise qu'au profit d'un ou plusieurs autres fonds.

La nouveauté et l'originalité de l'institution réside dans les contradictions de cette réforme qui associe le principe de commercialité et celui de l'inaliénabilité du capital qui fragilise le principe de liquidation et celui de l'incessibilité à des tiers autre que l'État. Par ailleurs, l'emprise organique et fonctionnelle de l'État est consacrée par les textes¹³⁵. En effet, il suffit d'analyser les modes de désignation des membres du conseil d'administration, leur qualité¹³⁶ et plus généralement les règles d'organisation et de fonctionnement des fonds de participation pour constater qu'elles échappent au droit commercial.

Point central entre l'État et les EPE, les fonds de participation, en raison de leur caractère hybride¹³⁷ apparaissent, à la fois, comme la manifestation de l'autonomie de l'entreprise et comme sa propre limite. Ils sont pour elle : « *ce que était ce lit de Procuste : un étalon de mesure et un instrument de torture* »¹³⁸. L'ensemble des aménagements qui ont touché l'exercice du droit de propriété de l'État sur les EPE, ne sont pas les seuls à témoigner du transfert de la fonction entrepreneuriale de l'État vers l'entreprise. Les modalités de gestion de ces dernières vont également dans ce sens.

134 Article 2 alinéa 2 de la loi n°88-03 du 2 janvier 1988.

135 Cf. articles : 13-14-15-16-17-18 de la loi n°88-03 du 2 janvier 1988.

136 Ils sont nommés parmi les hauts fonctionnaires de l'État. Cf. par exemple le décret n°88-120 du 21 juin 1988.

137 L'article 12 de la loi n°88-01 précise : « le fonds de participation est une société par action dotée d'un régime juridique spécifique déterminé par une loi particulière ».

138 W. LAGGOUNE, op. cit., p. 746.

B- Les aménagements relatifs à la gestion des entreprises publiques économique

Ces aménagements apparaissent déjà, à travers, la notion d'EPE telle qu'elle est formulée dans la loi d'orientation du 12 janvier 1988, en tant que catégorie juridique nouvelle en rupture avec celles consacrées jusque-là en droit algérien de l'entreprise¹³⁹ ou avec celles qui caractérisent les établissements publics chargés de la gestion des services publics¹⁴⁰ dont le régime juridique relève du droit public. En effet, l'EPE est créée sur le modèle de la société commerciale soit en la forme de société par actions, soit en la forme de société à responsabilité limitée selon les cas¹⁴¹.

N'étant plus chargée de la gestion d'un service public, mais tenue d'être rentable et efficace économiquement¹⁴², l'entreprise publique va connaître des aménagements importants sur le plan administratif, financier et comptable. Sur le plan administratif, EPE dispose désormais d'organes dont la désignation n'est plus le fait de l'État, signe de son dessaisissement de la gestion administrative directe, et manifestation de la séparation entre son droit de propriété et l'exercice de ses prérogatives de puissance publique¹⁴³.

En outre, l'autonomie de l'EPE s'exprime à travers l'existence d'organes créés en fonction d'une logique interne selon les règles du droit commercial¹⁴⁴. Cette logique interne propre à toutes les sociétés commerciales, peut être perçue, entre autre, au plan formel, à travers l'énoncé des dispositions de la loi n°88-01 relatives aux organes de l'EPE¹⁴⁵.

139 Pour une analyse détaillée sur les différents régimes juridiques qui régissent les entreprises publiques en Algérie, cf. M BOUSSOUMAH, « L'évolution de la notion d'entreprises publique dans le droit algérien », RASJ, n°1, mars 1989. À titre de rappel l'entreprise publique algérienne est passée du statut d'entreprises nationale dans la décennie soixante, à l'entreprise socialiste dans la décennie soixante-dix, enfin EPE suite aux réformes entamées à partir de 1988.

140 L'article 4 de la loi n°88-01 du 12 janvier 1988 précise bien que l'EPE se distingue des « établissements publics, personnes morales de droit public, chargée de la gestion des services publics...des associations, coopératives et autres groupements », le régime juridique de ces derniers est défini aux articles 42 à 54 de la même loi.

141 L'article 5 alinéa 2 de la loi n°88-03 du 2 janvier 1988 souligne que : « Le choix entre l'une ou l'autre des formes prévues ci-dessus est conditionné par le domaine d'activité et son importance dans le développement économique nationale. En outre, et sauf l'investissement à titre de participation à une entreprise publique économique nationale, la création d'entreprise par les collectivités locales revêt généralement la forme de SARL ».

142 C'est la recherche de la rentabilité et de l'efficacité a servie de toile de fond à toutes réformes économiques qui ont touché les EPE.

143 Supra p. 39 et s.

144 Cf. article 2 de la loi n°88-04 du 12 janvier 1988 modifiant et complétant l'ordonnance n°75-59 du 26 septembre 1975 portant Code de commerce et fixant les règles particulières applicables aux EPE.

145 Ibid, article 22.

En fait, le législateur prend soin de désigner les organes de l'EPE et d'énumérer les prérogatives qui peuvent être exercées dans le cadre du processus de fonctionnement de l'EPE. Il s'agit du :

- Droit de propriété des actionnaires ;
- Du droit et de la responsabilité des administrateurs ;
- De la fonction et de la responsabilité des gestionnaires.

La gestion interne de l'entreprise repose donc sur l'exercice de ces trois prérogatives auxquelles correspondent respectivement trois organes : l'assemblée générale, le conseil d'administration et le directeur général. L'analyse des règles d'organisation et de fonctionnement ainsi que celles relatives aux attributions de ces organes montre bien que l'EPE fonctionne sur le modèle de la société commerciale de manière autonome par rapport à l'État qui se dessaisit de la gestion administrative. De plus, la loi protège cette volonté interne à l'entreprise en interdisant toute immixtion « *dans l'administration et la gestion de l'entreprise publique économique, en dehors des organes régulièrement constitués et agissant dans le cadre de leurs attributions respectives* »¹⁴⁶. Cette tendance à la séparation entre l'État et l'EPE par la profonde mutation des modes de gestion, va s'accroître en raison des aménagements profonds apportés au système de contrôle.

C- Les aménagements relatifs au système de contrôle des entreprises publiques

L'un des traits marquants du processus d'autonomisation des EPE, réside dans la substitution de l'ancien système de contrôle exercé par l'État sur les EPE, en sa qualité de propriétaire entrepreneur, à un nouveau système qui traduit le nouveau statut de l'État vis-à-vis de l'entreprise, celui d'actionnaire¹⁴⁷. Ce nouveau système se distingue du précédent non seulement du point de vue du degré et de l'intensité des règles de contrôle qui sont considérablement réduits, mais surtout, par sa nature en tant qu'il exprime une transformation qualitative des rapports entre l'État et les EPE¹⁴⁸.

146 Article 58 de la loi n°88-01.

147 W. LAGGOUNE, op. cit., p. 749.

148 C'est ce qui semble ressortir des Cahiers de la réforme dans leur énoncé relatif à « l'organisation du contrôle » : « consacrer l'autonomie de l'entreprise en droit implique que dans sa sphère de responsabilité, l'entreprise doit agir (en toute liberté) dans le cadre de ses dispositions

Ce système de contrôle est fondé sur le respect de trois principes qui s'interpénètrent et se rejoignent dans la logique d'ensemble des réformes : l'actionnariat, l'existence d'un intérêt à l'entreprise et la sanction par le marché, dont l'ultime phase est la mise en faillite.

C'est ainsi, que les contrôles traditionnels de type administratifs (tutelles, ministère des finances, du plan, banques, ...etc.) ont disparu pour ne laisser place qu'à l'audit interne¹⁴⁹ dont les modalités d'exercice ont été définies par la loi qui préconise une évaluation économique périodique, opérée par organe habilité à cet effet par voie réglementaire¹⁵⁰. En bref, il s'agit d'un contrôle économique qui est effectué d'un de manière souple, à postériori, et ne porte que sur les indicateurs de performances.

L'ensemble de ces aménagements qui ont touché l'entreprise publique, tant en ce qui concerne son organisation interne et ses relations avec l'État, confortent l'idée d'un transfert réel des prérogatives et de la fonction entrepreneuriale vers l'entreprise ouvrant ainsi la voie à la logique de marché y compris à une privatisation incluant un transfert de propriété.

L'évaluation de la portée et de l'importance de ces aménagements n'a pas fait l'objet de consensus entre les juristes. Si la majorité a minimisé la portée réelle de cette autonomie, en y voyant qu'une autonomie formelle¹⁵¹ et octroyée¹⁵² vu la possibilité que se réserve l'État à intervenir indirectement dans la gestion de l'entreprise, d'autres juristes proposent le réexamen de cette question, en dehors, du strict angle de l'autonomie en soi qui n'est qu'un passage préparant des réformes plus profondes dont les prémisses étaient portées en filigrane dans le discours et le droit depuis 1988¹⁵³.

statutaires, conformément aux lois et règlements en vigueur et dans la limite de son plan. La mission de contrôle revêt dans ce contexte, la plus grande importance, sans tomber dans les travers de l'interventionnisme tatillon »

149 L'article 40 de la loi 88-01, dispose : « les entreprises publiques économiques sont tenues d'organiser et de renforcer les structures internes « audit d'entreprise » et d'améliorer d'une manière constante, leurs procédés de fonctionnement et de gestion ».

150 Article 41 de la loi n°88-01.

151 Cf. E. TAIB, « Les relations entre les fonds de participation et l'État algérien », revue internationale de droit économique, 1990, n°1

152 Cf. R. ZAOUMIA, « l'ambivalence de l'entreprise publique en Algérie », op.cit.

153 A titre indicatif, sur ce point cf. A. BOUZIDI, « Les années 88 de l'économie algérienne » in Monde en développement n°67, 1989, pp. 13-18 cité par W. LAGGOUNE, op. cit., p. 751.

En un mot, les lois de 1988 constituaient "*l'anti-chambre*"¹⁵⁴ des privatisations, "*le stade suprême*" des formes publiques d'appropriation. Avec ces lois, le législateur algérien aura épuisé toutes les possibilités qu'offre le droit pour abriter, avec les catégories qui sont les siennes, une propriété de l'État sur les entreprises en attendant de lancer les privatisations.

La raréfaction des ressources financières a brisé l'ancien schéma de reproduction du système économique algérien. Les ajustements menés jusque-là n'ont pas réussi à générer des ressources suffisamment consistantes pour compenser la baisse des revenus pétroliers. L'arrivée d'une nouvelle équipe gouvernementale *décomplexée* du poids de l'héritage socialiste dont la mission était d'introduire de profondes réformes politiques et économiques va réconcilier l'Algérie avec le "*marché*" jusque-là méprisé.

154 W. LAGGOUNE, op.cit., p. 751

Section 2 : Crise de la dette extérieure, réformes économiques, le passage à l'économie de marché :

La baisse des cours de pétrole entamée en 1986, va révéler la dépendance et la fragilité de l'économie nationale fondée sur la seule performance du secteur des hydrocarbures. Le niveau des prix a atteint, très vite, son plancher¹⁵⁵.

À l'arrivée du gouvernement des réformateurs à la tête de l'État, une nouvelle dynamique prendra place. L'action du nouveau gouvernement sera caractérisée par une gestion active de la dette extérieure (paragraphe 1) conjuguée à un programme profond de réformes économiques jusque-là abordées avec frilosité (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Une gestion active de la dette extérieure

Le gouvernement de M. HAMROUCHE hérite une situation économique désespérante. L'encours de la dette extérieure est passé de 18,4 milliards de dollars en 1985 à 23 milliards de dollars en 1986. En 1989, le *service de la dette*¹⁵⁶ extérieure englouti 75% des recettes des exportations des hydrocarbures, le taux d'intérêt moyen est passé de 6,5% en 1970 à 10% en 1984. L'ensemble de ces chiffres corroboraient l'évidence d'une crise de paiements durable¹⁵⁷. L'image du pays sur les places financières était sévèrement affectée et l'évaluation du *risque algérien*¹⁵⁸ s'est vite dégradée.

155 À noter que La chute des prix de pétrole a affecté le marché gazier, l'Algérie tentait de maintenir les prix du gaz à un certain niveau, mais ses clients tels que l'Espagne, la France, la Belgique, l'Italie et les USA vont exiger une révision des contrats afin de renégocier les prix du gaz algérien qui devait être indexé sur les prix de pétrole.

La Belgique avait soumis son conflit avec l'Algérie sur le prix du gaz à la Cour internationale de Justice. L'Italie avait demandé une baisse des prix à 40%, la France et l'Espagne à 20% en attendant les révisions d'autres contrats de fourniture. Après de longues négociations, l'Algérie a accepté une indexation des prix de son gaz sur le cours du pétrole.

156 Le service de la dette est un terme équivalent d'une annuité, c'est-à-dire somme à déboursier chaque année pour honorer sa dette. Le service de la dette est composé du principal à rembourser et ses intérêts. Lexique financier, www.leséchos.fr.

157 À propos de la gestion de la dette extérieure antérieure à l'arrivée du gouvernement HAMROUCHE, le directeur de la dette à la Banque d'Algérie a déclaré : « La dette n'a pas été activement gérée. Une approche administrative du marché financier international a été mise en œuvre. Cette dernière ne s'est pas adaptée aux mutations observées sur le marché. On relève de plus de nombreuses erreurs d'appréciations de la part des décideurs. Ces erreurs ont coûté cher. En effet, pour la période 1982-1985, une politique active de restructuration de la dette, en phase de baisse des taux d'intérêts et de la hausse du dollar, aurait pu réduire son poids d'environ trois milliards de dollars. En l'absence d'une gestion active de la dette, on observe a contrario que la dépréciation du dollar entre 1986 et 1989 a gonflé de 35% la dette libellée dans les monnaies européennes (DM, FF) et japonaise », cf. A. BELHIMER, op. cit., p. 69.

158 Au sens strict le risque pays ou le risque souverain est la possibilité qu'un pays assurera le service de sa dette extérieure. Ces risques sont actualisés par des agences de notation financières qui sont consultées par les opérateurs des marchés financiers internationaux.

Tableau (2) : Indicateurs de liquidité en Algérie

Année	Dettes multilatérales et bilatérales	Crédits fournisseurs acheteurs et financiers
1985	7,2 ans	7,3 ans
1986	5,9 ans	5,7 ans
1987	4,3 ans	3,3 ans

Tableau (3) : Evolution de la durée moyenne de la dette algérienne

Année	Service de dette - Exportations (en%)	Réserves (en mois d'importations)
1987	54,50	2,30
1988	87,16	1,40
1989	75,25	0,70

Tableau (4) : Détérioration de la structure de la dette algérienne

	1974	1986
Part des créanciers privés (1)	70	78,8
Part de la dette contractée à taux variable (2)	2,8	50,5
Evolution de la dette à court terme (3)	1,96	3,5

(1) En % de la dette totale à long terme.

(2) En % du total de la dette.

(3) En USD milliards.

Source : Chiffres du Conseil National Économique et Social (Algérie) sur plusieurs années.

Les implications de cette dépréciation se sont reflétées dans l'érosion régulière des crédits commerciaux garantis, remplacés, défavorablement, par des crédits bancaires à court terme¹⁵⁹, ainsi que par l'accroissement des marges financières et l'altération des conditions de remboursement. Le rééchelonnement de la dette extérieure du pays devient alors inéluctable.

Refusant de souscrire au rééchelonnement perçu comme une opération de "bradage" de la souveraineté nationale, le gouvernement des réformateurs entame des négociations avec le FMI (I) et opte pour le reprofilage de la dette extérieure (II).

I- L'accès aux ressources du FMI

La période allant des émeutes d'octobre 1988, à l'arrêt des premières élections pluralistes (fin décembre 1991), est marquée par l'application de deux accords de confirmation entre l'Algérie et le FMI. D'abord, l'accord de confirmation du 30 mai 1989 (I), ensuite, l'accord de confirmation du 3 juin 1991 (II).

A- L'Accord de confirmation du 30 mai 1989 :

En vue d'arracher l'appui de la communauté financière internationale aux réformes de l'économie nationale, le gouvernement des réformateurs négocie un premier arrangement avec le FMI. Il faut rappeler que jusque-là, cette institution est perçue, par l'Algérie, au nom du Tiers-mondisme militant qui a longtemps marqué sa politique extérieure¹⁶⁰, comme un vecteur de l'impérialisme international¹⁶¹.

159 Les engagements nouveaux concernent des crédits commerciaux et obligataires qui se stabilisent autour de 40% du total de la dette entre 1986 et 1989 (38% en 1989, 41% en 1987, 40% en 1988 et 42,8% en 1989). Cf. A. BELHIMER, op. cit., p. 107.

160 Pour une étude plus complète de la diplomatie algérienne, cf. A. MERNACHE, « *La diplomatie algérienne, la nostalgie d'une gloire perdue* », Dynamique internationales, n°7, octobre 2012.

161 Avant 1988, la simple idée de négociation ou discussion avec le FMI était perçue comme un blasphème. « *Acceptons-nous de nous en mettre, pour notre développement, pour notre subsistance même, à la générosité de façade d'intérêts étrangers ? Acceptation-nous que le FMI, usurier des pauvres de ce monde, vienne nous imposer le "libéralisme économique", qu'il fixe le prix de notre pain et décide de ce que la ménagère doit cuire pour le repas de son mari ? quel algérien digne de ce nom le supporterait ?* », cf. « Non au diktat du FMI », El Moudjahid du 08/ 03/ 1986. Si tous les pays du Tiers-monde étaient unanimes à adresser de sévères critiques à l'égard des institutions de *Bretton-woods*, ces critiques, prenaient un relief particulier en Algérie au point de trouver l'écho dans la Charte nationale qui leur reproche d'élaborer « *des théories, des stratégies et tout un arsenal de moyens plus divers ...en vue d'infléchir la politique de développement du Tiers-monde dans le sens voulu par les intérêts des pays impérialistes* ». Dans son Mémoire présenté à la session spéciale de l'ONU en avril 1974, l'Algérie revendiquait la rénovation du système monétaire international qui doit « *se fonder sur la nécessité de donner aux pays du Tiers-monde le droit de participer sur une base démocratique à sa conception et à son fonctionnement* ». Pour prendre part pleinement aux consultations relatives à la réforme du système de *Bretton Woods*, les pays du Tiers-monde crée le "Groupe des 24" qui devait défendre leurs intérêts face aux puissances occidentales. En 1975, c'est le Ministre algérien des finances S. MAHROUG qui était à la tête de ce groupe qui

Le gouvernement algérien demande au FMI la mobilisation des tranches de crédit non conditionnelles afin de tirer l'équivalent de 25% de sa quote-part¹⁶². Ce type de financement nécessite une simple description, par les gouvernements, des mesures d'ordres financiers et économiques qu'ils entendent engager pour redresser la situation financière de leur pays. Simultanément, le gouvernement a formulé sa demande auprès de la BM pour une assistance financière rapide, sous forme de prêt à l'ajustement de l'ordre de 300 millions de dollars. Ce montant a été accordé dans le cadre de deux prêts sectoriels à décaissement rapide : un prêt de soutien à la restructuration du secteur agricole et un prêt à la réorganisation du secteur industriel¹⁶³.

Les conditionnalités de cet accord étaient tout à fait supportables, elles couvraient les points suivants :

- La politique monétaire appelée à être plus austère ;
- La suppression du déficit budgétaire ;
- La poursuite du glissement du cours du dinar ;
- L'introduction de la flexibilité des prix.

L'ensemble de ces conditionnalités n'ébranlent pas l'économie nationale, puisqu'elles sont intégrées dans le programme des réformes économiques tracées par le gouvernement HAMROUCHE. La masse monétaire ne s'accroît pas, le cours du dinar glisse et une loi, promulguées, en juillet 1989, assouplie fortement le régime des prix. Cependant, la contrainte financière n'est pas levée, il va donc falloir trouver d'autres ressources.

portait son action sur deux points essentiels : l'accroissement global des quotas de 50% avec un doublement des quotas des pays sous-développés et un triplement des quotas des pays producteurs de pétrole.

162 Au même moment, l'Algérie a eu accès au crédit relatif à la *facilité compensatoire*, par laquelle le FMI finance le déséquilibre de la balance des paiements causé par l'augmentation des prix des céréales importées et la chute de ses recettes pétrolières.

163 La démarche de l'Algérie s'inspirait de la pratique de cette institution avec d'autres pays qui avaient demandé de bénéficier de prêts à décaissement rapide en acceptant de prendre certaines mesures institutionnelles, économiques et financières que la BM jugeait nécessaires, ainsi avec l'Argentine la BIRD a négocié un prêt pour l'encouragement des exportations. La Colombie pour soutenir son secteur énergétique, le Maroc pour encourager les industries d'exportations et la Tunisie pour soutenir son secteur agricole.

B- L'Accord de confirmation du 3 juin 1991

Le gouvernement algérien négocie un deuxième Accord de confirmation, au premier semestre de l'année 1990. Mais l'éclatement de la crise du Golfe va ralentir les négociations. En effet, les autorités algériennes tablaient sur une majoration très forte du prix de pétrole ce qui allait permettre de lever la contrainte financière sans la coopération du FMI. Or, ces prévisions ont été démenties par les faits. Le prix du pétrole n'a connu qu'une envolée temporaire avant de se stabiliser aux alentours de 15 dollars le baril.

Au début de l'année 1991, les négociations avec le FMI s'accélérent. Les conditionnalités exigées par le FMI lors de ces nouvelles négociations ont un caractère plus rigoureux que les précédentes. Pour assurer l'appui et le cautionnement du Fonds, le gouvernement entreprend un certain nombre d'actions (exemple : forte dépréciation du dinar, libéralisation du commerce,...etc.) comme un préalable à la conclusion d'un second Accord de confirmation. Dans leur mémorandum et la lettre d'intention, le gouvernement algérien explique les réformes entretenues jusque-là et celles programmées à brève échéance. Le Conseil d'administration du FMI a estimé courageux la volonté gouvernementale de procéder à de telles réformes.

Suivant la lettre d'intention du 27 avril 1991, adressée par l'Algérie au FMI, les objectifs des réformes économiques engagées sont principalement :

1. Le recul de l'intervention de l'État dans la sphère productive, délaissant la relance de la croissance économique aux entreprises qui auront la mission de diversifier les exportations afin de renforcer la capacité de l'économie nationale à amortir les chocs externes.
2. Une résorption des distorsions dans l'usage des ressources, engendrées par la réglementation des prix, les restrictions de change, la définition administrée de la parité du dinar.
3. La libéralisation du commerce extérieur.

Le 3 juin 1991, à la veille de la démission de sa démission, le gouvernement des réformateurs signe le deuxième Accord de confirmation avec le FMI.

L'accord de confirmation du 3 juin 1991 a été tenu confidentiel¹⁶⁴. Cette opacité peut s'expliquer d'un côté, par des querelles qui éclataient entre l'aile conservatrice du FLN et l'aile réformatrice représentée par le Chef du gouvernement (M. HAMROUCHE), de l'autre, le coût politique qui risque d'être payé, à la veille, d'élections à caractère national.

Le montant de l'assistance financière qu'avait prévu l'accord de confirmation du 3 juin 1991 était de 300 millions DTS, de plus dans l'hypothèse d'un effondrement du prix de pétrole, le Fonds a accepté d'ajouter 210 millions de DTS au titre de la « *facilité compensatoire* ».

À travers l'ensemble de ces accords, le FMI a formellement lancé un appel à la communauté financière internationale pour soutenir l'élan réformateur de l'Algérie. Ce cautionnement se traduira par l'opération de reprofilage (refinancement) de la dette extérieure algérienne.

II- Le reprofilage de la dette extérieure

En effet, le reprofilage (refinancement) s'oppose au rééchelonnement en tant que « *dispositif intégré dans une stratégie de transition organisée par des acteurs locaux, qui gardent ainsi l'initiative et la responsabilité de la politique économique nationale* »¹⁶⁵. À l'opposé, le rééchelonnement consacre la prééminence du FMI comme centre d'organisation et de gestion de la transition. Outre le souci de préserver l'initiative et l'autonomie de décision nationale dans la modulation des réformes, le reprofilage devait, du moins en théorie, maintenir la crédibilité du débiteur sur les marchés de capitaux, ce à quoi s'ajoute une raison d'efficacité : « *pour l'essentiel, la volonté des réformateurs a été de donner la priorité à l'ajustement interne sur l'ajustement externe, [...] parce qu'aujourd'hui, personne n'est prêt à aider une économie inefficace et qu'il est par ailleurs coûteux et contre-productif de la faire* »¹⁶⁶. Cependant, le refinancement est loin d'être inconditionnel. En plus de l'ensemble des clauses qui le compose (A), il comprend une partie relative au règlement des différends (B).

164 Aucun rapport n'a été présenté par gouvernement au Conseil des ministres pour exposer de manière organisée et systématique l'approche du problème de la dette. L'Assemblée Populaire Nationale et sa Commission économique et financière n'ont pas été destinataires des deux lettres d'introduction de la demande d'assistance adressées au FMI et BM. Les documents négociés avec la Banque et le Fonds n'ont pas été discutés au Conseil des ministres. Le chef du gouvernement a systématiquement nié l'existence des négociations avec le FMI.

165 Entretien avec G. HIDOUCI, cf. A. BELHIMER, « analyse politique et juridique des stratégies de gestion de la dette extérieure de l'Algérie : 1986-1996 », thèse, Paris, 1997, p. 111.

166 G. HIDOUCI, « l'Algérie, la libération inachevée », La Découverte, Paris 1995.

A- La structure et le contenu de l'accord de refinancement

Sur le plan juridique, le refinancement signifie que l'Algérie a obtenu de « *nouveaux prêts pour lui permettre de rembourser capital et intérêts de prêt antérieurement conclus, dans cette hypothèse, il y aura succession de contrats analogues, les seconds permettent au débiteur d'honorer les premiers* »¹⁶⁷.

Pour justifier le choix du gouvernement, le Gouverneur de la Banque d'Algérie A. HADJ-NACER déclare à la presse nationale : « *le reprofilage, c'est organiser de la "new money" qui servira à rembourser des échéances. Le marché considère que c'est une opération de marché alors que le rééchelonnement est considéré comme une rupture unilatérale du contrat. Or, pour nous, il était essentiel de rester sur le marché, de dire que l'Algérie n'a jamais rompu un engagement, et lorsque demain nous allons revenir sur le marché, personne ne pourra nous reprocher dans cette histoire d'avoir rompu un contrat [...] Cela est fondamental pour nous. C'est-à-dire que nous avons un programme, nous allons vous le soumettre, et non pas un programme que vous allez nous imposer [...]* »¹⁶⁸.

L'accord de reprofilage signé le 8 décembre 1991, portait sur un montant de 1,5 milliard de dollars. Les parties à l'accord s'engagent dernière "*l'agent*" : le crédit lyonnais¹⁶⁹ dont les missions et les responsabilités sont fixées par l'article 17 de l'accord, d'une part, et le "*facility agent*" : le Crédit populaire d'Algérie, évoqué à l'article 18, d'autre part. Cet accord, permettait le remplacement des emprunts arrivés à échéance ou des emprunts du court terme, par des emprunts à plus longue durée. Les parties à l'accord du reprofilage sont, d'un côté, les banques créancières :

- La Banque Nationale de Paris ;
- La Chase Manhattan Bank;
- La Barclay's Bank;
- L'Arab Banking Corporation ;
- Trois banques japonaises (*Mitsui Bank, long Term Credit bank et International Bank of Japan*) qui se sont regroupées derrière le Crédit-Lyonnais comme étant l'"*Agent*".

167 D. CARREAU, « Le rééchelonnement de la dette extérieure des États », JDI, n°1, 1995, p. 5. Cité par A. BELHIMER, op. cit., p. 113.

168 Cité par BELHIMER, op. cit., p. 112.

169 Le crédit lyonnais, banque française fondée à Lyon en 1863 par François Barthélemy, Arlès-Dufour et Henri germain.

D'un autre côté, les banques algériennes :

- La Banque Algérienne de Développement Rural (BADR) ;
- La Banque Extérieure d'Algérie (BEA) ; la Banque Nationale d'Algérie (BNA) toutes rassemblées derrière le Crédit Populaire d'Algérie (CPA).

Le contrat de refinancement est un mécanisme unique. Il permet de se substituer à une pluralité d'instruments juridiques antérieurs sans apporter d'innovations par rapport aux premiers. En effet, les contrats de prêts initiaux restent en vigueur, à condition, que le débiteur respecte pleinement ses obligations initiales. Toutefois, antérieurement à la mise en œuvre de ce montage financier appuyé, principalement par la France, le gouvernement français négocie avec le ministre algérien des finances et de l'économie¹⁷⁰, les deux parties s'accordèrent sur les points suivants :

- 1) L'Algérie réaffirme sa volonté de respecter les échéances de paiement de sa dette extérieure et de ne pas demander son rééchelonnement ;
- 2) Le Gouvernement algérien continuera d'accélérer le processus de libéralisation de son économie et d'ouverture sur les marchés extérieurs ;
- 3) Le Gouvernement français tentera de convaincre les banques françaises de constituer un syndicat pour lever l'équivalent de 2 à 3 milliards de dollars sur le marché français et d'autres places financières dans l'objectif de refinancer la dette extérieure algérienne arrivée à échéance ;
- 4) Pour garantir le remboursement de ces emprunts, dont le principal devait être payé en une seule fois, vingt ans après son décaissement, l'Algérie souscrirait à des obligations du Trésor français à coupon zéro, dont la valeur à maturité serait égale au principal de l'emprunt placé avec l'aide des banques françaises¹⁷¹.
- 5) Le Gouvernement algérien négocierait en même temps avec le FMI et la BM, pour la mise en place d'un cadre de gestion de l'économie algérienne assurant le maintien de la position privilégié de la France sur le marché algérien.

170 D'après certaines sources cet accord n'a été rendu possible que grâce aux relations amicales qui liaient le Ministre de l'économie et des finances algérien G. HIDOUCI au le chef Premier Ministre M. ROCARD.

171 Le point 4 de cette liste n'a pas été dévoilé par le gouvernement des réformateurs. En revanche, M. BEANCHENHOU- opposant à la gestion du gouvernement HAMROUCHE pendant la crise et ministre de l'économie dans le gouvernement de R Malek entre 1993 et 1994- confirme l'existence de cette condition.

L'ossature de l'accord comprend plusieurs clauses :

- ***La clause de garantie négative ou de non-nantissement***

Dans un premier lieu, cette clause impose au débiteur, tenté par de nouveaux engagements, de ne pas accorder des garanties ou des suretés juridiques sur ses biens sans avoir obtenu préalablement l'accord de ses créanciers antérieurs. Elle interdit l'apport de titres de garantie, tels les droits de rétention, et en guise de protection, contre le manque de devises étrangères elle interdit au pays débiteur impliqué dans une convention ainsi qu'à tous ses organismes, particulièrement les entreprises publiques, de garantir les obligations étrangères avec le patrimoine de l'État.

À cette obligation principale de d'inaliénabilité, s'ajoute, une obligation de renseignement. Elle tend à assurer aux créanciers une information renouvelée sur la situation financière de l'État qui se poursuivra jusqu'à l'échéance.

- ***Le traitement égal des créanciers***

Cette clause prévoit que les débiteurs s'engagent solidairement et individuellement envers l'agent, et envers chaque créancier à assurer à la moindre partie de la dette régie par l'accord, un traitement égal. Cette clause vise principalement à empêcher le débiteur de décider et de prendre des mesures unilatérales de nature à créer plusieurs catégories de créanciers.

- ***Le partage de paiements entre les banques "sharing clause"***

Cette clause organise les relations entre les banques impliquées dans un accord de réaménagement. C'est une modalité de participation proportionnelle qui porte aussi bien sur les versements du débiteur que sur d'autres modes de satisfaction, à l'exemple de la compensation, le recours à d'éventuelles sécurités ou même la saisie-exécution. Les banques se trouvent ainsi impliquées dans le principe de redistribution et de partage des paiements du débiteur. Comme tout accord international, l'accord sur le reprofilage de la dette extérieure algérienne a abordé la question du règlement des différends.

B- Le règlement des différends

Trois types de disposition organisent la question du règlement des différends :

- ***Les clauses de législation directrice***

Ces clauses définissent le droit national applicable aux conventions. Le débiteur en tant que partie faible à l'accord ne peut pas imposer sa législation nationale. Les banques de crédit portent leur choix sur la législation anglo-saxonne ou sur celle de l'État de New-York. En l'espèce, l'art 10.1.25 énonce : « *Conformément aux lois algériennes, pour toutes procédures ouvertes en Algérie visant à l'exécution de cet accord, loi anglaise sera reconnue et tout jugement obtenu selon la procédure en vigueur en Angleterre sera exécutoire dès lors qu'il n'est pas contraire à l'ordre public interne et que notification ait été faite aux personnes contres lesquelles sont engagées ces procédures* »¹⁷².

- ***Les clauses de compétence judiciaire***

Ces clauses sont identiques à celles des crédits consortiaux internationaux¹⁷³. L'accord sur les tribunaux compétents désignés n'est pas exclusif et le créancier a la possibilité d'ester dans l'endroit où se trouve le patrimoine du débiteur. Dans l'accord de 1991, d'après l'art 30, les parties conviennent de porter leurs litiges devant les cours anglaises, la Cour de l'État de New-York ou la Cour Fédérale des États-Unis¹⁷⁴.

- ***Les clauses de renonciation à l'immunité***

Ces clauses consacrent le principe selon lequel, l'État ne peut faire appel à son immunité lorsqu'il opère dans le domaine économique ou mène une transaction commerciale. Généralement, ces conditions imposent au débiteur une déclaration formelle et absolue de renonciation à l'immunité pour tous les droits relatifs au contrat.

Dans la septième annexe figurant dans la deuxième partie de l'accord, le point 12 exige « *une copie certifiée par l'agent de la lettre de l'autorité de contrôle des changes approuvant les*

¹⁷² La version originale est en anglais, A. BELHIMER, cite une version en français, p. 120.

¹⁷³ A. BELHIMER, op. cit, p. 120.

¹⁷⁴ Ibid.

termes et conditions de cet accord, sa signification et son exécution par les débiteurs et autorisant les paiements à effectuer dans la ou les monnaie (s) requises par ses clauses ».

En revanche, l'accord ne comporte aucune clause d'arbitrage car elles sont considérées comme inappropriées aux contrats internationaux de crédit. Cependant, elles peuvent être admises dans des conventions conclues avec des créanciers publics ou dans des circonstances plus confortables au gouvernement algérien.

Jusqu'en 1988, les résistances à l'introduction d'un droit libéral dans la sphère économique sont surmontées grâce à des actes émanant des sphères intermédiaires de l'administration. Mais les engagements pris vis-à-vis des créanciers de l'Algérie et les garanties demandées par ces derniers, exigent la mise en œuvre de réelles réformes. L'action du gouvernement des réformateurs, en la matière, reste à ce jour, l'unique tentative de la métamorphose de l'économie algérienne et de la rupture du modèle de l'Etat rentier.

Paragraphe 2 : La mise en œuvre des conditions de fonds : les profondes réformes économiques

Le Mémorandum d'information économique, signé par le Ministre des finances G. HIDOUCI et présenté aux banques a été intégré dans le corpus de l'accord de reprofilage de la dette extérieure, il expose la démarche à suivre pour assainir l'économie nationale et pouvoir honorer les conditions nouvelles d'emprunt. L'art.10.1.20 dispose : « *l'information contenue dans le Mémorandum d'information économique est vraie et exacte dans toutes les matières* »¹⁷⁵. Certes, le Mémorandum¹⁷⁶ traduit une moindre conditionnalité que la lettre d'intention, mais, il doit requérir la "caution" du FMI qui est son premier destinataire¹⁷⁷.

Dans les années quatre-vingt, les économistes se sont scindés en deux groupes, il s'agissait en quelque sorte de choisir entre l'électrochoc et la psychothérapie¹⁷⁸. D'un côté, les partisans de la stabilisation par une « *thérapie de choc* »¹⁷⁹, à l'exemple polonais, de l'autre côté, ceux qui sont favorables à une stabilisation graduelle¹⁸⁰. Mais, un certain consensus semblait s'établir autour du constat suivant : en cas de troubles profonds et cumulatifs, de type hyperinflation ou surliquidité de l'économie, seule une thérapie de choc permet de renverser les anticipations. Dans le cas de déséquilibre légers, le gradualisme permet une conquête en douceur des équilibres.

175 A. BELHIMER, op cit., p. 123.

176 L'accord prévoit une procédure de mise en œuvre du Mémorandum, elle porte sur la préparation des états financiers (Financial statements), leur contenu et leur communication, prévus à l'art.11 de l'accord. L'art.11.1.2 organise la communication des états financiers, fixe leur périodicité et leur teneur. La périodicité ne doit en aucun cas dépasser 9 mois après la fin de chaque année financière. Les informations concernées se rapportent au bilan et au compte de résultat, elles sont communiquées et transmises à l'Agent.

177 A l'issue d'une visite à Alger le 28 juillet 1991, M. CAMDESSUS directeur général du FMI (1987 à 2000) donnait son aval au refinancement de la dette extérieure de l'Algérie dans les termes suivants : « L'Algérie a mis un point d'honneur de ne pas recourir au rééchelonnement de sa dette. Sa stratégie repose sur le partenariat. C'est une pratique honorable et peu répandue de nos jours. Mais l'Algérie ne peut pas y parvenir seule. Payer la dette est essentiel, préparer l'avenir l'est aussi »

178 J-M. SIROËN, « L'économie mondiale I. Anciennes hégémonies, nouvelles puissances » Armand Colin, Paris 1993, p 91.

179 Le fondement doctrinal de cette théorie est résumé par Gary S Becker Prix Nobel d'économie (1992) : « Il vaut beaucoup mieux engager des réformes profondes et rapides plutôt que d'attendre de découvrir la bonne séquence des actions réformatrices. La rapidité de la transformation permet à la spontanéité des marchés de guider l'évolution, plutôt que de confier ce rôle aux économistes et aux planificateurs publics (...) l'introduction rapide de réformes majeures présente aussi l'avantage de prendre de court les groupes d'intérêt qui bénéficiaient du régime et qui n'ont pas, de ce fait, le temps de s'organiser pour freiner et étouffer la réforme ».

180 C'était le cas de la Hongrie et de la Tchécoslovaquie. L'expérience a montré que les pays qui disposaient d'un faible niveau de liberté économique, mais qui ouvrent progressivement leur économies (Corée du Sud, Chine) ont connu des taux de croissance plus importants que les pays qui étaient déjà très libres.

Initialement, la démarche réformatrice du gouvernement de M. HAMROUCHE était graduelle. Par la suite, les réformateurs tracent un échéancier relativement court des réformes économiques adoptant ainsi la théorie du "Big Bang" polonais.

Partant du diagnostic, unanimement confirmé de la grande confusion qui caractérise l'économie nationale, entraînant dilution des responsabilités et inefficacité, les réformes économiques devaient réhabiliter les règles élémentaires et universelles de gestion économique dans la clarté institutionnelle et juridique. « *Les réformes se sont attaqués aux leviers du système. Notre logique est simple. La loi doit autoriser et encourager la concurrence, les pouvoirs publics doivent veiller à l'application de la loi* »¹⁸¹.

La Constitution du 23 février 1989 va rendre possible l'harmonisation des lois économiques. Cette harmonisation visera, dans un premier temps, la révision du pilotage financier et monétaire de l'économie nationale (I). Dans un second temps, les réformes économiques ont libéralisé le secteur du commerce extérieur, jadis, sous le monopole de l'État. Enfin, les relations de travail vont connaître une nouvelle législation plus harmonieuse et compatible avec l'économie de marché. Cependant, ces énergies positives libérées par le gouvernement des réformateurs se heurteront à de fortes résistances qui vont finir par les détourner (IV).

I- La loi sur la monnaie et le crédit (90-10)

La loi 90-10 du 14 avril 1990 relative à la monnaie et au crédit¹⁸² vise, fondamentalement, à assurer la rupture, en ce qui concerne la monnaie, avec la gestion "*politique*" des déficits. Elle est le pilier d'une nouvelle architecture économique et financière. Elle projetait la réorganisation du système monétaire et financier, notamment en assurant la rupture des relations du Trésor et le système bancaire¹⁸³.

Concrètement, la loi 90-10 du 14 avril 1990 a consacré l'autonomie de la Banque Centrale pièce maitresse des nouvelles réformes (A), attribué des nouvelles missions au Trésor public

181 G. HIDOUCI, op cit., p. 229.

182 La loi n°90-10 du 14 avril 1990 relative à la monnaie et au crédit, JORA n°16 du 18 avril 1990.

183 Pour l'élaboration de la loi, le législateur, s'est référé à la loi bancaire française de 1984 ainsi qu'au code de la monnaie et du crédit libanais de 1963, lui-même inspiré des lois bancaires belges et de certaines dispositions du droit allemand notamment le « Bundesbank Act » de 1957 qui confirmait que la Banque centrale n'était pas tenue de respecter les instructions du gouvernement fédéral vu que la définition et la mise en œuvre de la politique monétaire incombe au Conseil de la monnaie et du crédit.

(B), réorganiser l'activité des banques en leur accordant plus de liberté mais en veillant à un contrôle efficace. Enfin, cette loi a instauré un nouveau régime des investissements étrangers, jusque-là, exclus de la dynamique de développement économique (D).

A- L'autonomie de la Banque centrale

La productivité juridique relative à la loi 90-10 reposait sur un axe principal : dégager la Banque centrale de la tutelle du politique et de l'exécutif. Suivant une approche courante établie, c'est l'effet escompté de l'indépendance de la Banque centrale sur les performances économiques qui a motivé la mise en œuvre de la loi relative à la monnaie et au crédit dans ses dispositions relatives au fonctionnement de la Banque d'Algérie. En effet, tout gouvernement soucieux d'être reconduit a tendance à recourir à une politique discrétionnaire pour relancer l'activité et au *seigneuriage* pour financer les déficits publics. Pour éviter le piège de l'incohérence temporelle, il convient d'isoler la conduite de l'action monétaire des aléas de la conjoncture politique, voire des échéanciers électoraux¹⁸⁴.

En réalité, dans le contexte algérien de 1990, les mobiles profonds de la décision relèvent de beaucoup de non-dits en prévision d'alternance politique. La situation était marquée par une surpolitisation partisane des débats économiques, et des surenchères électoralistes aiguës par l'échéance proche du renouvellement du Parlement. Ces considérations ont pesé lourd dans la préparation et le vote de la loi¹⁸⁵.

La Banque centrale algérienne était une simple institution d'émission entre les mains du pouvoir politique, dépourvue de toutes missions d'étude ou d'analyse. La loi 90-10 a mis fin à ce régime. Cette institution se transforme en à un centre de pouvoir monétaire et financier indépendant et autonome.

La loi sur la monnaie et le crédit (90-04) a doté la Banque centrale de larges pouvoirs en matière de création des banques et d'établissements financiers, la surveillance de leur gestion, définit les grands principes du contrôle bancaire dont la supervision est confiée à une commission de contrôle composée de magistrats et d'experts financiers et comptables.

184 A. BELHIMER, op cit., p. 127.

185 Idem, p. 129.

De plus, la loi confie à la Banque la responsabilité de la gestion du marché des changes et des mouvements de capitaux avec l'extérieur, aussi bien pour les emprunts extérieurs que pour les investissements étrangers.

La loi 90-10 a constitué le Conseil de la Monnaie et du Crédit (CMC) qui avait le statut d'une autorité administrative indépendante qui échappait aux contingences politiques. Le CMC a remplacé l'organe central de la planification qui a disparu de l'ensemble institutionnel algérien. Il se compose du Gouverneur de la Banque centrale, trois vice-Gouverneurs, et trois hauts fonctionnaires qui sont nommés par décret présidentiel. En étant totalement indépendants des administrations auxquels ils appartenaient, ils délibéraient et votaient en toute liberté.

Le CMC représentait une autorité administrative puisque elle édictait des règlements sur le contrôle des changes, les conditions d'établissement des banques, le contrôle interne et l'agrément des établissements bancaires et financiers. Les décisions du CMC sont présentées au Ministère des finances pour approbation dans un délai de trois jours. En cas de désaccord, le conseil ré-délibère et ses décisions deviennent alors exécutoires, à charge pour le Ministère des finances qui peut faire appel au niveau de la Cour suprême. Il faut noter que ce recours n'est pas suspensif, plaçant ainsi le Gouvernement devant le fait accompli.

B- Les nouvelles missions du Trésor

À l'exemple de la Banque centrale, le fonctionnement du Trésor public a connu un premier aménagement par la loi 90-10 avec la suppression du contrôle qu'il avait sur le guichet bancaire et la déclaration de son autonomie vis-à-vis du Ministre des finances. La loi des finances 1990, a rendu son directeur comptable devant l'institution parlementaire et non plus devant le Ministre des finances.

Les déséquilibres financiers des entreprises publiques étaient couverts par les avances de la Banque centrale au Trésor, le recours à la planche à billet a généré un financement monétaire du déficit du Trésor public. Ce mode de financement représentait 30% du financement total des investissements en 1977, ce qui a créé une liquidité ascendante dans l'économie algérienne.

Le désengagement du Trésor public en 1989, sauf pour les programmes en cours, s'est renforcé avec la loi 90-10 qui a transformé le mode de financement et d'assainissement des entreprises publiques via le Trésor public, en soumettant ce dernier à une certaine discipline financière. La loi 90-10 a prévu le rachat, par le Trésor, des créances détenues par les banques sur les entreprises, il s'en suit un transfert de remboursement des dettes concernées des entreprises publiques vers le Trésor. Cette technique a été mise en œuvre dans l'objectif de permettre aux entreprises publiques de disposer de leurs fonds de roulement, de pouvoir réduire leurs passifs et d'assurer leur recapitalisation en vue de se conformer à leurs nouveaux statuts. Les conditions de rachat par le Trésor des créances détenues sur les entreprises publiques par les banques et les établissements financiers ont été précisées par arrêté du Ministre des finances du 24 septembre 1991.

Au 31 décembre 1993, le rachat des créances bancaires est estimé à 275 milliards de dinars, au plan comptable et patrimonial, ce rachat équivaut à un approvisionnement de l'État. Une partie du découvert racheté et inscrit à l'actif du Trésor est épongée pour résorber l'actif net négatif de l'entreprise assainie. Seule la partie donnant lieu à l'émission d'actions ou de titre participatifs ou même d'obligation en faveur du Trésor représente un élément d'actif.

L'annulation des prêts à long terme en faveur des entreprises en cours d'assainissement était une source supplémentaire d'appauvrissement pour le Trésor. En outre, la loi 90-10 impose au Trésor de rembourser son découvert selon un échéancier à convenir avec la Banque d'Algérie. Le délai accordé ne devait pas dépasser 15 ans au maximum¹⁸⁶.

En coupant les liens du Trésor avec le système bancaire, en confiant à la Banque centrale la tâche de réguler les mouvements de capitaux à l'étranger et en garantissant à son gouverneur et à ses vice-gouverneurs toute leur indépendance, la loi sur la monnaie et le crédit a eu pour effet de dessaisir brusquement le ministre des finances d'une compétence importante. La Banque d'Algérie devient le grand maître de l'économie algérienne. Pour la "haute bureaucratie", cette mutation signifiait la perte d'un centre de pouvoir vital dans la gestion du pays, car si tôt le gouvernement de HAMROUCHE parti, en juin 1991, un projet d'amendement de la loi 90-10 sera mis au point dans l'objectif de restituer au ministre des finances ses compétences perdues, sans que ce projet soit présenté à l'Assemblée Nationale.

¹⁸⁶ En 1990, le découvert du Trésor était estimé à 94,8 milliards de dinars.

C- La réorganisation de l'activité bancaire

La loi 90-10 a fait du contrôle de l'inflation un axe majeur de la nouvelle politique monétaire. Elle incitait les banques à absorber les surliquidités disponibles sur le marché informel et à instituer des nouvelles règles pour la distribution du crédit en considération du risque bancaire. Quant aux nouveaux rapports banques-entreprises, ils découleront, désormais, de la suppression de la domiciliation bancaire unique.

En effet, dans l'ancien régime, les banques ne sont que des démembrements de l'administration centrale des finances qui organise et partage les responsabilités entre les banques. La Banque Extérieure d'Algérie (BEA) avait le monopole des opérations avec l'étranger, le Crédit Populaire d'Algérie (CPA) celui des activités hôtelières, artisanales et des professions libérales, la Banque Nationale d'Algérie (BNA) celui des activités agricoles. La loi 90-10 ouvre la voie à la concurrence en autorisant les banques à diversifier leur clientèle.

Certes, la collecte des fonds et la distribution du crédit demeurait l'activité principale des banques, mais elles peuvent, désormais, prendre des participations, à la seule condition, que les dites participations n'excèdent pas la moitié de leurs fonds propres.

La suppression de la domiciliation bancaire unique permettait de mettre, en compétition, les banques mais les risques relatifs à la qualité de l'emprunteur ou de la nature de l'activité qu'ils exercent sont très présents, c'est pourquoi les banques étaient tenues de respecter les normes de gestion destinées à garantir leur liquidité et leur solvabilité à l'égard des tiers. Ainsi, l'instruction du 21 avril 1991 de la Banque d'Algérie relative aux conditions et aux règles de financement des opérations d'importation, imposait aux banques l'obligation d'apprécier la surface financière de l'emprunteur et de lui exiger la constitution de provisions partielles ou totales. Par ailleurs, la loi 90-10 a libéré les banques de l'ancienne tutelle. Elles vont devoir répondre de leurs activités devant trois institutions : la Commission bancaire, la Centrale des risques et les commissaires aux comptes¹⁸⁷.

¹⁸⁷ L'article 162 de la loi 90-10 fait obligation à toute banque et à tout établissement financier de désigner au moins deux commissaires aux comptes. Ces derniers surveillent les infractions « à la loi relative à la monnaie et au crédit, aux règlements pris en vertu de ses dispositions et aux directives du Conseil de la monnaie et du crédit et la commission bancaire ».

D- Le nouveau régime des investissements étrangers

L'autre volet majeur de la loi 90-10, réside dans le dispositif innovant qui a tracé un nouveau régime des investissements directs étrangers (IDE), jusque-là, proscrit en Algérie.

Pendant près de trente ans, l'Algérie a vécu un système d'autarcie formelle par rapport au capital étranger dont les possibilités d'investissements étaient très limitées. En effet, à partir de 1963, l'État procéda à une série de nationalisation des différents actifs économiques étrangers. Entre 1966 et 1980, seulement une vingtaine de sociétés mixtes, où la participation algérienne était supérieure à 51%, ont été créées. Ces sociétés mixtes étaient essentiellement localisées dans le secteur pétrolier et les activités de réalisation des projets industriels.

La loi 90-10 a libéralisé le droit des investissements étrangers, au terme de l'article 183 : « *les non-résidents sont autorisés à transférer des capitaux en Algérie pour financer toutes activités économiques* ». Ce texte écarte le passage obligatoire par la société d'économie mixte, antérieurement en vigueur. Les sociétés étrangères y compris les banques, peuvent désormais s'établir en Algérie, sans partenaire local.

Les articles 183 et 185 de la loi 90-10 énoncent que tout investisseur étranger doit adresser une demande d'obtention d'un « *certificat de conformité* » au CMC qui a la compétence de délivrer les avis de conformité. Ces avis de conformité sont délivrés pour toutes les activités économiques non expressément réservées à l'État ou à ses démembrements.

Pour cerner les activités réservées à l'État, il faut ajouter aux activités, dont le caractère monopolistique est établi par l'article 23 de la Constitution 1989, comme les transports ferroviaires, maritimes et aériens, les postes et les télécommunications, les activités qui font objet d'un texte législatif qui institue le monopole de l'État. Ces activités concernent : la distribution de l'électricité ou du gaz¹⁸⁸, la fabrication et l'importation du tabac et allumettes¹⁸⁹, l'exploitation d'une dépendance du domaine public artificiel, comme les ports, les industries militaires et la fabrication d'explosifs¹⁹⁰ ou de matériel d'armement et le

188 Ordonnance 69-59 du 22 juillet 1969 créant la Société Nationale d'Electricité et du Gaz (SONELGAZ).

189 Ordonnance 63-427 du 4 novembre 1963 relative à la nationalisation de la fabrication, vente, importation des tabacs et allumettes et portant création de la Société Nationale du Tabac et des Allumettes (SNTA).

190 Décret présidentiel n°89-38 du 28/03/1989 portant transformation juridique de l'Office national des substances explosives (ONEX).

privilège d'émission de la monnaie et des billets de banques, délégué, à titre exclusif, à la Banque d'Algérie¹⁹¹.

Il faut noter que les avis de conformité délivré par le CMC ne sont prononcés qu'en présence de quatre critères :

- La création d'emploi ;
- Perfectionnement des cadres et du personnel algérien ;
- L'acquisition des moyens techniques et scientifiques ;
- L'équilibre du marché des changes.

L'ordre juridique ancien relatif aux capitaux étrangers impliquait une discrimination tantôt entre investisseurs étrangers et investisseurs nationaux (code des investissements 1963), tantôt entre personne physique et personne morale algérienne et étrangère (code des investissements 1966) et tantôt entre capital étranger et capital privé national (la loi de 1982 sur les sociétés d'économie mixte). Désormais, l'investisseur non résident est défini par l'article 181 de la loi 90-10 comme étant « *personnes physiques et morales dont le centre principal des activités économiques est situé hors l'Algérie* ». La nouvelle loi retient le critère de résidence par opposition à celui de la nationalité.

Le caractère non-résident de l'investisseur découle donc du centre principal des activités économiques définies sur la base moyenne de revenus des deux dernières années ou d'une moyenne annuelle calculée depuis le début de l'activité, si celle-ci n'a pas débuté depuis plus de deux ans. Quant à la notion d'activité économique, elle implique obligatoirement un rapport en propriété de sorte que l'investissement se confond avec les droits patrimoniaux.

La loi 90-10 a changé les normes de traitement des investisseurs étrangers. La qualité d'investisseur étranger accorde un double avantage : l'accès au régime de droit commun favorable applicable aux activités prioritaires et le traitement préférentiel dans la mesure où ils bénéficient de toutes les garanties et les protections prévues aux conventions internationales ratifiées par l'Algérie.

191 Article 4 de la loi relative à la monnaie et au crédit.

Les activités prioritaires sont arrêtées par le Plan annuel et ouvrent droit aux avantages suivants :

- Exonération totale de la taxe sur l'activité industrielle et commerciale pendant 3 ans ;
- Exonération totale de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux pendant 3 ans ;
- Exonération totale de la taxe foncière assise sur les constructions servant à l'activité pendant 5 ans ;
- Exemption du versement forfaitaire pendant trois ans.

En outre, le traitement préférentiel comporte le libre transfert et la protection d'éventuelles expropriations ou nationalisations.

Désormais la protection contre l'expropriation/nationalisation a un fondement constitutionnel. En effet, la Constitution de 1989 subordonne l'expropriation à une indemnité préalable, juste et équitable. Par ailleurs, la nationalisation ne peut être mise en œuvre que par voie législative.

La loi 90-10 a garanti le rapatriement du capital et des profits, à la seule condition d'adresser une demande à la Banque d'Algérie accompagnée d'un quitus fiscal et des documents justificatifs tels que les comptes d'exploitation certifiés, le procès-verbal de délibération de l'assemblée générale pour les dividendes, les actes de cession ou de liquidation pour les capitaux investis et les augmentations de capitaux.

Le nouveau régime des investissements contenu dans la loi 90-10, avait la particularité d'agréer le recours à l'arbitrage international. L'article 1^{er} du décret législatif 93-09 du 27 avril 1993, modifiant l'art. 442 de l'ancien code des procédures civiles, édicte que : « *toute personne qui peut compromettre sur les droits dont elle a la libre disposition* », l'article 458 bis du même texte reconnaît aussi à l'État et aux personnes morales de droit public, le droit de compromettre. Alors que cette pratique était interdite par la loi, les entreprises publiques sont autorisées à souscrire des clauses d'arbitrage dans leurs relations internationales.

II- La libéralisation du commerce extérieur

La nouvelle organisation du commerce extérieur a traduit la baisse du financement public des opérations d'importations et l'appel aux capitaux privés nationaux et étrangers, pour y suppléer. En outre, l'objectif espéré de la réorganisation de ce secteur est le démantèlement des réseaux de corruption qui se sont érigés en gestionnaires occultes du commerce extérieur en Algérie.

L'importation des biens à usage professionnel par les producteurs privés est soulagée des anciennes formalités grâce à l'art. 40 de la loi 90-16 du 7 août 1990 portant loi de finances complémentaire pour 1990. Par ailleurs, cette loi consacre une nouvelle catégorie juridique : les concessionnaires grossistes qui sont selon l'art. 41 dispensés des formalités de contrôle du commerce extérieur.

Le grossiste, est défini au terme de l'art. 2 du décret exécutif 91/31 relatif aux conditions d'intervention en matière du commerce extérieur¹⁹² comme « *toute personne physique ou morale inscrite au registre de commerce et dont l'activité à titre principal consiste à importer, exporter, stocker, transporter et vendre en son propre nom, des marchandises destinées à des tiers sous la condition de déroger à toute situation de monopole* », ce qui suppose, l'existence au moins de deux grossistes ou deux concessionnaires.

Un régime particulier régit l'activité de gros. S'agissant des produits de large consommation, l'arrêté du 10 avril 1990¹⁹³, fixant les conditions d'exercice de l'activité de grossiste en commerce extérieur, soumet cette activité à l'obtention d'un cahier de charges délivré par la direction générale de l'organisation commerciale au Ministère de l'économie. Les conditions requises tiennent à la garantie bancaire, à l'infrastructure de stockage, à la capacité de transport et l'obligation de donner suite à toute demande d'information émanant des services compétents du Ministère de l'économie. Quant au concessionnaire, d'après la circulaire n°63 du 20 août 1990 fixant les conditions d'installation des grossistes et concessionnaires agréés dans le cadre des dispositions de l'art. 41 de la loi des finances complémentaire : « *le concessionnaire est une personne physique ou morale jouissant d'un contrat de concessionnaire attiré pour l'Algérie signé par le mandant et précisant les droits et les*

192 JORA n°12 du 20 mars 1991, pp.35/356.

193 JORA du 12 juin 1991.

obligations des parties ». En effet, le concessionnaire ou le grossiste ont l'obligation explicite suivant la circulaire 20 août 1990 de : « *promotion de la production sur place des biens, parties, pièces, composants et services directement en sous-traitance ou en association avec d'autres agents économiques* ». Cependant, le montant ou la part des bénéfices devant être réinvestis sur place ne sont pas précisés de même que la date butoir du réinvestissement.

Le CMC délivre l'agrément, préalable et obligatoire, à l'exercice de l'activité de grossiste et de concessionnaire. La circulaire du 20 août 1990, oblige tout prétendant à fournir ses pièces justificatives d'identité et du domicile légal, ainsi que des deux lieux d'exercice ou d'implantation de l'activité en Algérie, de l'existence de relations commerciales permanentes sur le marché algérien, d'un compte bancaire en Algérie et d'un contrat de concessionnaire attiré pour l'Algérie. Il pèse sur le concessionnaire ou le grossiste l'obligation explicite de la promotion de « *production sur place de biens, parties, pièces composants et service directement en sous-traitance ou en association avec d'autres agents économiques* »¹⁹⁴.

Les minimas du capital social sont régis par le droit commun conformément au code du commerce¹⁹⁵. Un million de dinars pour les sociétés par actions, trois millions de dinars pour les sociétés faisant publiquement appel à l'épargne et cent mille dinars pour les sociétés à responsabilités limitées.

La quête des capitaux est évidente. Outre l'obligation de réinvestir, les concessionnaires et les grossistes étaient tenues d'ouvrir auprès des banques algériennes des comptes en devises qui au terme de l'art. 2 du règlement 90/04 émanant de la Banque d'Algérie et relatif à l'agrément et à l'installation des concessionnaires en Algérie, ne peuvent en aucun cas présenter un solde débiteur. Le décret exécutif 91-37 relatif aux conditions d'exercice du commerce extérieur, stipule que tout opérateur public ou privé peut accéder au marché des importations des produits qui étaient sous le monopole d'organismes étatiques, à la condition d'avoir une domiciliation bancaire en Algérie.

194 Circulaire op, cit.

195 Décret législatif n°93/08 du 25 avril 1993 modifiant et complétant l'ordonnance n°75/59 du 26 septembre 1975 portant code de commerce, JORA n°27 du 24 avril 1993.

Les concessionnaires grossistes ne bénéficient plus d'un régime fiscal privilégié mais soumis à la fiscalité du droit commun. Pour les étrangers, une prime à l'investissement qui exonérait leurs importations de paiement était prévue.

III- Le nouveau droit du travail

L'État gestionnaire organisait les relations de travail en vertu de la loi n°78-12 relative au statut général du travailleur. Ce texte régissait les relations de travail dans tous les secteurs, quel que soit leur statut juridique, et affectait à l'administration la charge exclusive d'établir, avec précision, les règles relatives au recrutement, aux salaires et indemnités au régime disciplinaire et à la classification des postes de travail. Cette loi a été rendue caduque par la loi n°90-11 du 21 avril 1990 relative aux relations de travail¹⁹⁶. Les nouvelles dispositions législatives visent ouvertement le démantèlement du droit du travail. Cent cinquante-huit articles (contre 217 dans l'ancien texte auquel il faut ajouter le nombre de textes législatifs et réglementaires complémentaires) consacrent une double orientation :

- **Le transfert du pouvoir normatif de l'État vers les partenaires sociaux**

Les partenaires sociaux (syndicats et patronats publics et privés) succèdent à l'État dans l'exercice du pouvoir normatif en matière de classification des postes de travail, de salaires et indemnités, de recrutement et de licenciement. Les règles y afférant sont librement établies par voie de conventions collectives négociées. Le législateur ne garde d'autres compétences en la matière que celle de fixer le plancher salarial en deçà duquel les conventions ne peuvent pas descendre, comme le salaire national minimum garanti (SMIG) qui reste établi par voie réglementaire.

- **L'introduction de normes permissives**

La loi 90-11 consacre par ailleurs, la flexibilité de l'emploi. Le licenciement pour motif économique est autorisé (article 69), après négociation collective, et n'est plus soumis à autorisation administrative préalable.

¹⁹⁶ Loi n°90-11 du 21 avril 1990 relative aux relations de travail, JORA n°17 du 25 avril 1990.

IV- La résistance aux nouvelles options économiques

Les réformes engagées par le gouvernement HAMROUCHE ont connu une application particulièrement heurtée qui montre bien la difficulté à réformer le système économique et social en profondeur. Des résistances et des oppositions s'organisent dans les sphères du pouvoir. Elles aboutissent à des tensions économiques, sociales et politiques qui vont marquer cette période. La crise politique rejailit, le gouvernement réformateur est déchu dans des circonstances très particulières. Les réformes seront gelées ou dévoyées par les gouvernements successifs dans un contexte de crise politique, économique, sociale et un climat de violences extrêmes.

L'ampleur des réformes économiques et sociales engagées nécessitaient un minimum de consensus, du moins, autour des principaux objectifs et axes stratégiques¹⁹⁷. En effet, la démarche institutionnelle et juridique des réformateurs a été peu comprise dans les milieux de la haute administration algérienne et de la classe politique. Le programme des réformes a bouleversé le mode de gestion monopolistique assuré par l'administration centrale (les ministères) sans pour autant réussir à instaurer un mode de fonctionnement autonome qu'exige le nouveau contexte institutionnel et juridique. L'absence de cadres qualifiés et compétents, de managers et d'entrepreneurs publics et privés dynamiques et créatifs a particulièrement fait défaut. Les comportements bureaucratiques qui bloquaient le processus des réformes ont persisté à tous les niveaux¹⁹⁸. Les trente ans de système bureaucraté et sclérosé ont fortement pesé sur tout le processus.

L'opinion publique est restée insensible et peu concernée par un mouvement frappé d'illégitimité puisqu'il est élaboré et porté par un gouvernement et des hommes appartenant au même cercle de pouvoir. Ce mouvement de réformes est alors assimilé à une "*révolution du palais*"¹⁹⁹. La tentative de réanimation et d'utilisation de l'ex-parti unique, comme instrument politique de réformes, n'a fait qu'accentuer le sentiment de rejet.

197 A. DAHMANI, l'Algérie à l'épreuve, économie politique des réformes : 1980-1997, Casbah, Alger, 1999, p. 148.

198 A titre d'exemple Une véritable guerre de position est déclarée entre les grands établissements bancaires et la Banque centrale. Les dirigeants bancaires demandent que l'État règle les problèmes de déficit des entreprises publiques qui pèsent sur leurs bilans, avant de mettre en application les règles de marché. Les grandes entreprises publiques demandent de leur côté à être renflouées avant qu'on ne les expose aux règles de la concurrence.

199 A. DAHMANI, op. cit., p. 160.

Les réformes ont soufferts d'un déficit important relatif à l'appartenance au pouvoir, elles ont été perçues comme une simple manœuvre des hommes du "*sérait gouvernant*".

La philosophie des réformes est restée vague et manquait de références idéologiques. Pour A. DAHMANI, « *l'identification d'un système cohérent à la lecture des textes normatifs des réformes [...] est difficile à mener, sinon, impossible. D'où, au niveau pratique [...] un programme en demi-teinte, ni résolument libéral ni franchement étatiste. Ce qui génère une situation ambiguë où il n'y a ni franche réhabilitation du secteur étatique ni politique claire en faveur des privatisations* »²⁰⁰. Le problème selon A. DAHMANI est encore plus profond que cela. En effet, l'initiative de l'autonomisation même relative de l'économie par rapport au politique, une réelle libération et dynamisation de la société civile des blocages institués par l'État centralisé, sont des mutations qui ne peuvent être assumées par l'État algérien, car il ne constitue pas en lui-même un centre unifié et cohérent mais « *un champ complexe d'expressions et d'actions de réseaux mouvants et aux intérêts contradictoires* »²⁰¹. L'État est représenté politiquement par un pouvoir qui se préoccupe, avant tout, de sa survie. Il rejette toute action de dynamisme, de création ou d'initiative.

À l'expérience, il s'est confirmé que, les artisans de l'ajustement interne pour une économie de marché ont surestimé « *la vertu coopérative de la seule affirmation juridique* » écrit A. BELHIMER²⁰². L'interruption du processus le 12 janvier 1992²⁰³ est venue confirmer que la loi ne pouvait pas tout régler. Le programme des futurs gouvernements est déjà tracé : "*réformer les réformes*".

La conditionnalité des deux premiers accords de confirmation (1989 et 1991) n'était que la traduction des changements socio-économiques auxquels aspiraient les réformateurs. Mais les prochaines négociations s'annoncent compliquées et douloureuses. Face à la dégradation de la situation politique, économique et sociale, le rééchelonnement de la dette s'impose comme l'unique issue. La pilule est amère, en particulier pour un pays si attaché à sa souveraineté nationale.

200 A. DAHMANI, op. cit., p. 160.

201 Ibid.

202 A. BELHIMER, op. cit., p. 194.

203 Suivi de l'annulation des résultats des élections législatives et la dissolution du Front Islamique du Salut ; C'est le début de la crise politique et d'une grave dégradation de la situation sécuritaire en Algérie.

Chapitre 2 : L'État sous surveillance, l'inéluctable programme d'ajustement structurel

En général, les États n'acceptent de recourir à des politiques d'ajustements structurels que lorsque le déséquilibre de leurs balances de paiements et la situation de leurs avoirs extérieurs sont tels qu'ils ne parviennent plus à faire face à leurs règlements internationaux.

Les experts du FMI et de la BM prétendent que leurs programmes d'ajustement, à caractère macroéconomique et/ou à caractère sectoriel, procèdent d'une démarche pragmatique et se défendent de s'inspirer d'un schéma théorique ou d'une doctrine quelconque. Fin juillet 1991, M. CAMDESSUS, Directeur général du FMI déclare à Alger : « *il n y a pas de prêt à porter FMI mais des pays donnés à un moment donné* »²⁰⁴. Mais une analyse attentive des programmes économiques prônés par les institutions de *Bretton Woods*, montre que l'ajustement structurel vise à généraliser, mondialiser les principes du « *laisser faire, laisser aller* ». Il traduit la conviction contemporaine quasi-universelle que le marché capitaliste ouvre la voie la plus durable et la plus sûre de la prospérité. D'ailleurs, certains économistes estiment que les experts du FMI appliquent maladroitement, une théorie économique cosmopolite globalisante, qu'ils croient universelle à des pays, fort dissemblables par leurs situations socio-culturelles, leurs régimes politiques, leurs systèmes productifs et leurs environnements nationaux et internationaux.

Bien que le concept « *d'ajustement structurel* » est, depuis longtemps, courant dans la littérature économique internationale, sa compréhension est plutôt controversée²⁰⁵. Dans son acception rigoureuse, l'ajustement structurel est constitué d'un ensemble de mesures déployées par l'État afin de réduire ou supprimer des déséquilibres économiques et financiers internes et surtout externes et d'instaurer les éléments constitutifs d'une économie de marché. Par opposition aux programmes de stabilisations traditionnelles qui ciblent, principalement l'élimination de l'accès de demande, l'ajustement structurel lève aussi les restrictions ou les rigidités affectant l'offre.

204 Mais plus tard, M. CAMDESSUS réitère ce point de vue, lors des négociations entre le FMI et la Russie.

205 Aux yeux de nombre d'économistes et d'hommes politiques, il est synonyme d'austérité et d'antithèse de la croissance et du développement économique.

Ce mécanisme recèle donc un grand nombre d'actions interdépendantes touchant l'ensemble des agents économiques selon un ordre de priorités et un timing précis²⁰⁶. La crise des paiements au cours du dernier trimestre 1993 et du premier trimestre 1994 et l'absence absolue de perspectives vont imposer à l'Algérie la nécessité de passer devant le FMI, mais à des conditionnalités extrêmement rigoureuses tenant principalement au rééchelonnement de dette extérieure.

À la fin de l'année 1991, la dette algérienne équivaut à deux fois les recettes annuelles en devises et la moitié du PIB²⁰⁷. Excessive par le service qu'elle impose²⁰⁸, l'indicateur de liquidité (service de la dette exportation) est ainsi très élevé. Globalement, la dette algérienne, oscille autour de 26 milliards de dollars dans les années quatre-vingt-dix (1990) et son service dépasse, toujours les 75% comme l'indique le tableau suivant :

Tableau (5) : Evolution du stock et de service de la dette

Unité : milliards dollars et %

	1990	1991	1992	1993
Dette à moyen et court terme	26,01	25,93	25,21	23,74
Dette à court terme	1,70	1,24	0,95	0,70
DETTE TOTALE	27,71	27,17	26,26	24,44
Dette/PIB (%)	63,0	73,3	59,6	46,8
Ration service de dette en (%)	66,6	72,7	76,0	78,0

Source : Conseil de la planification, Plan national 1993, A. DAHMANI, op. cit.

206 Cet ordre de priorité et le timing des mesures à adopter est différent d'un pays à un autre, en fonction du diagnostic et la situation du pays.

207 Cf. A. TOUATI, R. SEKKAK, « Gestion de la dette et financement du commerce extérieure », Communication à l'institut supérieur de gestion et de planification, Alger, 1993, cité par A. DAHMANI, op. cit., p. 179.

208 « Le service de la dette extérieure continue d'absorber plus de 8 milliards de dollars par an pour un niveau de recettes de 12 milliards de dollar, soit plus des 2/3 des recettes consacrées à la dette. C'est l'un des taux les plus élevés du monde ! Le Brésil avec un stock de la dette de 116 milliards de dollars n'a payé que 7,4 milliards de dollars en service de la dette en 1990. En comparaison avec l'Algérie qui a payé 8,3 milliards de dollars pour un stocke 26,8, soit 4 fois plus faible. Le Maroc avec un stock presque égal (23,5 milliards de dollars) n'a payé que 1,9 milliards de dollars de service de dette », A. BENBITOUR, « l'expérience algérienne de développement, 1962-1991. Leçons pour l'avenir », Techniques de l'entreprises/ISGP, Alger, 1993, p. 4

Une simple opération arithmétique édifie la gravité de la situation et la quasi-insolubilité de l'équation suivante : sur un volume de 12 milliards de dollars de recettes annuelles moyennes, l'Algérie devait consacrer près de 8 milliards au remboursement de la dette, il ne lui reste que près de 4 milliards pour approvisionner le marché local (ménages et entreprises) dont les besoins sont évalués entre 10 et 12 milliards par an. Même en s'installant dans une profonde récession économique, l'Algérie devait faire face à des demandes d'importations incompressibles sans compter les rigidités structurelles de l'ensemble de l'appareil de production²⁰⁹. L'Algérie continue de refuser le rééchelonnement au nom de son autonomie de décision, le débat est important, mais perd vite son objet vu l'ampleur de la crise.

En avril 1994, après maintes tergiversations²¹⁰, le gouvernement algérien signe un Accord de confirmation (*stand-by*) avec le FMI. Cet accord prévoit le rééchelonnement de la dette algérienne publique et privée après négociations avec le Club de Paris et le Club de Londres.

L'acceptation par le gouvernement algérien de rééchelonner sa dette extérieure et de son corollaire l'application d'un Plan d'ajustement structurel (PAS), sont des actes d'une charge symbolique pour un État si "*jaloux*" pour sa souveraineté. Le rééchelonnement, diabolisé à l'extrême, présenté dans le déguisement de "*Satan*", a fini par faire partie du décor²¹¹.

Dans ce nouveau contexte, les prérogatives de la politique économique ne relèveront plus de l'entière responsabilité de l'État. Le recours au financement exceptionnel du FMI se traduira principalement par le rééchelonnement de la dette extérieure de l'Algérie qui implique une renégociation des précédents accords d'emprunts (section 1).

209 À la veille du rééchelonnement, les algériens vivent une situation à la roumaine. Ceausescu avait mis le service de la dette extérieure au-dessus de tout et asphyxié l'économie de son pays. Cet ex-pays communiste a rejeté la politique économique libérale et conditionnelle du FMI, associée au rééchelonnement de sa dette, le pays se lance dans un programme de remboursement, coûte que coûte, de la dette en dopant les exportations (agricoles, par exemple, au dépens de la population réduite à la misère) et freinant, à outrance, les importations. En 1989, la dette roumaine est amortie. Le président ne tarde pas à être renversé, jugé et exécuté dans l'indifférence et l'hostilité générale.

Alors que les dirigeants latino-américains clamaient haut et fort, à cette époque, que la dette sociale doit avoir la priorité sur la dette extérieure. Cf. A. BENACHENHOU, op. Cit., p. 92.

210 Deux mois avant (le 14/12/93), un communiqué du chef du gouvernement S. A. GHOZALI réfute l'affirmation concernant l'acceptation par l'Algérie de l'option de rééchelonnement : « *Le gouvernement algérien a finalement choisi le refinancement multilatéral de sa dette extérieure écartant à nouveau l'option extrême de rééchelonnement, qui aurait mis la politique économique du pays entre les mains du club de Paris et de Londres avec toutes les conditionnalités contraignantes qui y correspondent dans un contexte social déjà lourd de menaces* », Le Matin, du 08/03/1994.

211 Il aura fallu que les algériens apprennent de la bouche de Jacques Delors, président Commission européenne que l'Algérie rééchelonnera finalement, pour que le chef de l'exécutif sorte de sa réserve. Le chef du gouvernement ne prononce pas le mot rééchelonnement, mais appelle plutôt le reprofilage multilatéral. Algérie actualités, 21/12/1993.

Les conditions corrélatives à ces nouveaux accords prendront la forme d'un plan d'ajustement structurel (PAS) déterminé, principalement par le FMI. L'État se retrouve ainsi sous l'étroite surveillance de ses créanciers, ainsi, la souveraineté économique du pays est mise à rude épreuve (section 2).

Section 1 : La renégociation des accords d'emprunt

Dans le nouveau contexte de l'ajustement externe, les objectifs de la politique économique ne relèvent pas de l'entière responsabilité des centres nationaux de décision, qu'ils s'agissent de leurs quantifications, de leurs suivis ou de leurs sanctions. Les conditionnalités corrélatives au rééchelonnement vont étroitement associer le FMI à leur élaboration et à leur mise en œuvre. Cette association est même la condition nécessaire pour que, parallèlement, les créanciers publics et privés étrangers accèdent à la demande algérienne de rééchelonnement dans le cadre de la renégociation des accords d'emprunts initiaux.

La coopération entre le FMI et l'Algérie, dans le cadre de la restructuration de sa dette extérieure est ordonnée suivant une procédure générale²¹².

Le rôle du FMI dans le processus de rééchelonnement des dettes souveraines est incontournable. Ses organes compétents déterminent les mécanismes de soutiens financiers à proposer et assure le respect des termes et la bonne application (paragraphe 1).

La contrepartie de toute opération de rééchelonnement implique l'intervention et l'immixtion du FMI dans la politique économique et sociale du pays en difficultés, notamment, par la mise en œuvre d'un PAS qui garantit (en quelque sorte) à l'ensemble des créanciers le remboursement de leurs créances. Le FMI s'érige alors, en maître de la situation, toutes décisions économiques doivent, au préalable, avoir l'aval du Fonds (paragraphe 2).

212 L'Algérie a tenté un traitement politique de sa dette extérieure en évoquant les graves troubles de sécurité auquel elle faisait face. Certains de ses diplomates algériens ont même plaidé l'annulation d'une partie de la dette de l'Algérie. Mais cette stratégie n'a connu de succès auprès de ses créanciers, à leur tête, le FMI.

Paragraphe 1 : Généralités sur les missions, organisations et mécanismes de financement du FMI

Dans le processus d'assistance des pays qui n'arrivent pas à faire face au déséquilibre de leurs balances des paiements, le Fonds assure des missions bien précises (I). Ses organes compétents s'impliquent dans la gestion de la crise (II) et proposent, en fonction de la situation propre à chaque pays le mécanisme de financement qui lui est approprié (III).

I- Les missions du FMI :

Le FMI a des compétences en matière de régulation des rapports monétaires internationaux. Il fixe les règles de discipline monétaires et financières et en assure leur surveillance. Pour les pays qui éprouvent des difficultés à équilibrer leurs balances des paiements, trois règles se retrouvent au centre de l'intensification de la coopération entre ces pays et le FMI :

- **La stabilisation des taux de change**

L'article VIII des statuts du FMI, empêche les États membres de pratiquer des taux de change multiples. *« Il y a taux de change multiples lorsque les États fixent pour leur monnaies des cours qui diffèrent en fonctions de la nature des opérations économiques ou lorsque les interventions des États sur leurs monnaies éloignent leurs cours du cours du marché ».*

L'article XIV prévoit, en revanche, un "*régime transitoire*" permettant à des États de conserver des taux de change multiples sous le contrôle du Fonds. Ils sont autorisés à différer l'adoption des taux uniques, à conserver des restrictions sur les paiements courants et à recourir à des arrangements monétaires discriminatoires lorsque l'économie ne peut supporter l'application et l'instauration brutale de règles monétaires strictes.

- **La libéralisation du commerce**

Conformément à l'article 1 des statuts, le FMI apporte à ses membres les ressources nécessaires à la *« correction des déséquilibres de leurs balances des paiements sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale ».*

La prospérité internationale est une résultante du mouvement d'échanges, de la libre circulation des biens et des capitaux entre nations. Les barrières douanières qui accompagnent les restrictions aux importations dans le cadre du nationalisme économique ne favorisent naturellement pas une telle prospérité.

Le FMI s'assure de l'absence de ces mesures via un ensemble de conditions incluses dans des programmes de redressement négociés suivant des « *critères de performance* » dont la réalisation est vérifiée de façon automatique dans le cas des accords de confirmation, et tous les six mois dans celui de la facilité de financement élargi.

- ***La liberté des paiements***

Dans sa quête statutaire de prospérité internationale, le FMI favorise les mesures visant à faciliter les paiements relatifs aux transactions courantes. En effet, l'article VIII des statuts, établit la convertibilité d'une monnaie lorsque l'État s'abstient d'imposer des restrictions sur les paiements relatifs aux transactions courantes. Cependant, le FMI éprouve beaucoup de peine à dépasser sa vocation traditionnelle d'assistance aux difficultés de balance des paiements que d'information et de conseil en gestion économique, il reste selon une expression consacrée « *beaucoup plus un redresseur de torts qu'un décideur* »²¹³.

L'assistance du Fonds à la liberté des paiements passe par la reconstitution des réserves de change de ses pays membres. Les niveaux de déséquilibre des balances des paiements vont, en effet, commander aussi bien le volume et les conditionnalités de son assistance que les ajustements requis. Les ajustements de paiements ont une double fonction. La première fonction consiste à donner aux autorités des pays déficitaires le temps (une sorte de répit) :

- D'opérer la distinction entre déséquilibre chronique et perturbations provisoires et accidentelles ;
- De sélectionner les politiques susceptibles de corriger des déséquilibres chroniques même si celles-ci sont à plus long terme ;
- D'attendre le moment le plus propice pour établir et mettre à exécution les politiques de cet ordre.

213 A. BELHIMER, op. cit., p. 206.

La seconde fonction tient au fait que la contraction de leur volume dans les pays déficitaires impose aux autorités de ces nations des contraintes de plus en plus pesantes, les poussant à établir et à ramener, à bien, des politiques destinées à éliminer le déficit²¹⁴. En contrepartie, une ferme surveillance du Fonds sur les politiques de change des États membres est exercée. En mars 1979, le Conseil d'administration rappelle que « *les accords de confirmation contiendront des clauses stipulant dans chaque cas les consultations qui devront avoir lieu* »²¹⁵.

II- Les organes compétents

Dans la structure organique du Fonds, le Conseil d'administration est chargé de la « *conduite générale des affaires* ». Il exerce ses pouvoirs dans de nombreux domaines budgétaires, administratifs et techniques, monétaires et financiers. Ce dernier volet inclut, entre autres de ses prérogatives, la détermination des conditions d'accès aux ressources du Fonds. Il est aussi, l'organe compétent pour l'adoption des accords de confirmation et des facilités de financement élargi. Il approuve le rapport introductif (*Staff Report*)²¹⁶ des experts du Fonds. La lettre d'intention et la *Mémoire* des mesures économiques et financières du ministre des finances et du Gouverneur de la Banque d'Algérie qui lui est annexé. En outre, il organise les tirages et fixe les conditionnalités.

Le Directeur général, interlocuteur principal des créanciers et personnage prééminent dans les rapports avec les tiers, est le porte-parole du Fonds et destinataire de la lettre d'intention qu'il présente au conseil d'administration, après l'avoir étudiée avec les experts du Fonds. Il s'adresse aux créanciers pour solliciter leur soutien.

214 A. BELHIMER, op. cit., p. 207.

215 Il s'agit des consultations annuelles pour tous les pays bénéficiant du soutien du Fonds.

216 C'est un document qui évalue la conduite des mesures économiques, unilatéralement souscrites par les autorités nationales. Les rapports établis, à la suite, des consultations périodiques avec les autorités monétaires et financières nationales sont destinés au Conseil d'administration pour motiver ses décisions relatives aux tirages sur les tranches de crédit, leur caractère confidentiel n'autorise pas le grand public et les médias à les consulter ou à les divulguer. Dans les pays concernés, ils ne sont accessibles qu'à un cercle restreint de décideurs de la haute finance et l'infraction à la règle de la confidentialité expose ses auteurs à de multiples représailles. Le décret exécutif n°93-54 du 16 février 1993 déterminant certaines obligations particulières applicables aux fonctionnaires et agents publics ainsi qu'aux travailleurs des entreprises publiques (JORA n°11 du 17 février 1993, p.4/3), condamne ces catégories à un devoir de loyauté et de réserve à l'égard de l'État et de ses institutions (article 2 et 3) et sanctionne (par suspension, le déplacement d'office, la rétrogradation ou la révocation) « toute acte, attitude, propos ou discours visant à nuire à l'État et à ses institutions » ou à « compromettre l'action des pouvoirs publics » (art. 5). Ainsi donc, on peut considérer que toute divulgation relative aux accords de confirmation ou de facilité élargie expose son auteur à de lourdes sanctions.

Dans le cas de l'Algérie, le Directeur général du Fonds -à l'époque- M. CAMDESSUS s'est adressé aux créanciers dans les termes suivants : « *le programme algérien est solide. Je dis à la communauté internationale que c'est un programme solide et courageux et que s'il est mis en œuvre, il fera faire un pas considérable en avant à l'économie algérienne. Vous attendiez que le Fonds donne son feu vert aux créanciers, eh bien, aujourd'hui, je la fais, je recommande à ces pays d'agir immédiatement pour soutenir le programme algérien, notamment en restructurant le service de la dette* »²¹⁷.

III- La détermination des mécanismes de soutien et le choix du "guichet"

Après avoir reçu la lettre d'intention, le FMI se penche d'abord, sur la détermination de la nature du déficit afin de cibler les tranches de crédits adéquates, par la suite, fixer les conditionnalités correspondantes et mettre en place le suivi nécessaire.

L'aide à la balance des paiements se fait autour de trois mécanismes :

- Mécanismes ordinaires : (Accord de confirmation ; Facilité de financement élargis; Mécanisme de financement supplémentaire).
- Mécanismes spéciaux (Mécanisme de financement compensatoire ; Mécanisme de financement compensatoire pour imprévus ; Mécanisme de financement des stocks régulateur ; Mécanisme pétroliers).
- Mécanismes réservés aux pays les plus pauvres.

Le montant des tirages autorisés au titre des différents mécanismes est calculé en fonction du pourcentage de la quote-part de l'État membre. La quote-part attribuée à l'Algérie exprime son poids économique. Elle détermine le montant de sa souscription et le nombre de voix dont elle dispose lors du vote des décisions et ses droits d'accès aux ressources du Fonds.

²¹⁷ Déclaration à la télévision algérienne en direct du siège du FMI, à Washington, 9 avril 1994. Pour les milieux financiers Anglo saxon, en particulier américains, le soutien de M Camdessus au gouvernement algérien, traduit les intérêts de la France à ne pas laisser sombrer ce pays, M Camdessus, ne dissocie pas des loyautés nationales de ses responsabilités autant que directeur général du Fonds. Ces pays ont exprimé leur doute sur fiabilité et les chances de réussite des réformes présentées par le gouvernement algérien : « *Si le FMI demeure engagé à soutenir les pays décidés à entreprendre la réforme de leurs économies et qui ont une chance raisonnable d'y parvenir, l'Algérie paraît alors non qualifiée pour l'instant* », cité par A. BELHIMER, op. cit., p. 210.

Selon l'article XII des statuts du Fonds, chaque membre dispose de deux cent cinquante (250) voix plus une voix supplémentaire pour chaque action de sa quote-part équivalent à cent mille droits (100 000) tirages spéciaux. Rien dans les statuts du Fonds n'indique, cependant, comment sont fixées les quotes-parts. En réalité, elles sont négociées entre le Fonds et le pays membre, en fonction de son poids économique et de l'importance de l'activité et de sa participation au commerce extérieur. Les versements des souscriptions de quotes-parts assignées est pour 75% en monnaie nationale et pour 25% en Droits de tirage spéciaux (DST)²¹⁸. La procédure de révision des quotes-parts a lieu tous les cinq ans au moins. Le Conseil des gouverneurs procèdera à un examen général des quotes-parts, et s'il juge approprié, en proposera la révision. Le Fonds pourra également s'il le juge opportun envisager, à tout moment, à la demande d'un État membre l'ajustement de sa quote-part²¹⁹.

Le 26 septembre 1963, l'Algérie devient membre du FMI. En 1994, lorsqu'elle exprime le besoin de souscrire à un accord de confirmation, sa quote-part était de 914,4 millions DST (1,4 milliards de dollars) et l'encours de ses obligations financières envers le FMI est de 823,8 millions de DST (1,3 milliard de dollars). En effet, se sont ces quotas qui déterminaient le montant de l'assistance financière que l'Algérie pouvait recevoir du Fonds. Concrètement, cette assistance se fait par la vente de monnaies d'autres membres contre la monnaie de l'acheteur sur la base de la parité officielle admise par le Fonds. Ces achats sont appelés "*tirages*". Lorsqu'ils sont effectués dans la tranche de réserve, ils sont désignés sous le nom de "*liquidités inconditionnelle*", ils deviennent "*liquidités conditionnelles*" lorsqu'ils sont faits sur l'une des quatre tranches de crédits. Plus les avoirs du Fonds dans la monnaie de l'État qui effectue les tirages sont élevés, par rapport à sa quote-part, plus les conditions sont moins strictes.

L'État ayant effectué les tirages doit par la suite racheter au Fonds sa propre monnaie contre des DST ou des monnaies convertibles d'autres membres en lui versant une commission (de l'ordre du quart de 1% dans le cas des accords de crédit « *stand-by* »).

218 Droits de tirage spéciaux (DST) est un actif de réserve internationale, créé en 1969 par le FMI pour compléter les réserves de change officielles de ses membres. Sa valeur est basée sur un panier de quatre grandes devises (*le dollar, le yen, l'euro et la livre sterling*). Les DST peuvent être échangés contre des devises librement utilisables.

219 À rappeler ici que les pays émergent formulent régulièrement des demandes auprès du Fonds pour revoir leur quotes-parts. Aujourd'hui, leurs poids économique et leur participation aux échanges internationaux est sous présenté au sein du FMI, leur quotes-parts ne traduisent plus la réalité de leur succès.

La détermination de la nature du déficit va permettre d'orienter les autorités du pays demandeur de l'assistance au mécanisme d'aide qui correspond le plus à ses besoins et à son programme économique. Ce rôle est assuré par le Fonds.

Pour apprécier l'ampleur des besoins financiers, le FMI distingue quatre types de déficits :

- Les déficits auto-réversibles qui se résorbent d'eux-mêmes (exemple : catastrophes naturelles, baisse imprévisibles des recettes extérieures, ... etc.) ;
- Les déficits induits par une forte demande intérieure (exemple hausse importante des importations par rapport aux recettes) ;
- Les déficits résultant d'un déséquilibre fondamental à cause de l'inadaptation du taux de change, c'est notamment le cas de l'inflation des coûts qui pénalise les exportations et favorise les importations ;
- Les déficits structurels révélateurs de graves déséquilibres de la balance des paiements dus à des désajustements structurels du système de la production et des échanges ou des distorsions de prix. Ce déficit empêche toute politique active de développement de s'opérer.

Conformément aux usages, l'Algérie ne devient éligible au rééchelonnement de sa dette extérieure que si elle consent d'intensifier le processus des réformes économiques sous l'égide du FMI qui orchestre l'ensemble de ces opérations.

Paragraphe 2 : L'intervention du FMI dans les opérations de renégociation des accords d'emprunts (le rééchelonnement)

Le rééchelonnement de la dette extérieure algérienne est un moment important de l'histoire économique récente de l'Algérie, en partie, par la diversité et l'ampleur des décisions prises, mais aussi par celles qui ne l'ont pas été et par les rendez-vous manqués²²⁰ (I).

Les consultations organisées dans le cadre du Club de Paris²²¹, font suite aux décisions du Conseil d'administration du FMI qui ouvre droit à son assistance au titre des Accords de confirmation et de facilité de financement élargie. Ces décisions sont la condition préalable à l'ouverture des consultations, mais leur portée ne s'arrête pas là, puisque le FMI demeure partie prenante des réunions d'élaboration des procès-verbaux. Ceux-ci visent à prolonger et à compléter les mécanismes d'assistance du Fonds et à donner suite à sa "*caution*" en soulageant le pays demandeur des échéances pénalisant sa balance des paiements.

La renégociation des accords d'emprunt est une formule générique qui rassemble les significations particulière de moratoire, rééchelonnement ou restructuration. En effet la renégociation est « *l'ensemble du processus ayant requis six mois ou un an, et parti d'un moratoire pour aboutir à un accord de rééchelonnement, assorti d'une facilité d'argent frais, et du maintien à leur niveau antérieur des lignes commerciales et interbancaires à court terme* »²²². Concrètement, cette opération porte sur la consolidation des dettes publiques dans le cadre du Club de Paris (I) et le rééchelonnement des dettes privées par le Club de Londres (II).

220 A. BENACHNHOU, op. cit. p. 84.

221 Le Club de Paris est un groupe informel de créanciers publics dont le rôle est de trouver des solutions coordonnées et durables aux difficultés de paiements des pays endettés. Les créanciers du Club de Paris leur accordent un allègement de de dette pour les aider à rétablir leur situation financière. Cet allègement de dette peut être obtenu par un rééchelonnement ou, en cas de traitements concessionnels une réduction des obligations du service de dettes pendant une période définie. L'origine de ce groupe informel remonte à 1956 lorsque l'Argentine accepta de rencontrer ses créanciers à Paris. Depuis, le Club de Paris a conclu 431 accords avec 90 pays endettés. Depuis 1956, le montant total de la dette traitée par les accords du Club de Paris s'élève à 583 milliards de dollars. Les 20 membres permanents du Club de Paris sont des créanciers publics qui détiennent d'importantes créances sur plusieurs pays dans le monde, ces pays sont les suivants : (l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les USA, la France, l'Irlande, Israël, l'Italie, le Japon, la Norvège, les pays bas, le Royaume-Uni, la Russie, la Suède et la suisse).

222 F BERNARB, les renégociations des dettes extérieures avec les banques commerciales (approche théorique pour les années 1982 et 1983), cité par A BELHIMER, op. cit., p. 319

I- La consolidation des dettes publiques dans le cadre du Club de Paris

Dans le cadre du Club de Paris²²³, l'Algérie a procédé à la consolidation de sa dette publique qui représentait environ 60% de l'ensemble de sa dette (A). Cette démarche a eu lieu selon les règles d'usage et de fonctionnement du Club de Paris (B), son bien-fondé est relatif à des éléments temporels qui permettent de remplacer une échéance arrivant à son terme par un crédit d'une plus longue durée (C). Ce procédé ne peut avoir une force juridique que sous la condition d'être intégré dans des accords bilatéraux (D).

A- La nature des créances couvertes

L'ensemble des créances couvertes par l'opération de consolidation comprend toutes les dettes publiques bilatérales contractées auprès des Etats ou de leurs institutions bilatérales et les créances commerciales garanties ou assurées par les Etats ou leurs organismes spécialisés, à l'exception des dettes dues aux organisations internationales intergouvernementales, des dettes à court terme et de la dette des pays non membres du Club de Paris.

Dans la catégorie des dettes publiques bilatérales accordées par les Etats ou leurs institutions publiques entrent les prêts d'aide au développement. Les institutions publiques dont il s'agit sont les banques centrales et les fonds de développement. Quant à la catégorie des créances commerciales garanties ou assurées par les Etats ou leurs organismes spécialisés, elle est contractée par des débiteurs publics (Etat ou établissements publics) et garantie par des organismes comme la COFACE²²⁴ en France qui couvre principalement les risques d'exploitation.

À *contrario*, sont donc exclues du traitement par le Club de Paris les dettes dues aux organisations intergouvernementales, tels le FMI, la BIRD, les banques régionales de développement, le fonds africain de développement, le fonds de l'OPE et la Banque islamique de développement. Les emprunts accordés par ces organismes sont prioritairement

223 Non "par" le Club de Paris parce que les procès-verbaux qui résultent de ces discussions informelles ne relèvent pas de l'obligation juridique.

224 La COFACE est une société anonyme à caractère para-public qui garantit, pour son propre compte, les risques commerciaux à court terme, et gère, pour le compte de l'Etat, les services de l'assurance-crédit. Sa principale mission est de faciliter le financement de l'exploitation et de stimuler le commerce extérieur français par l'assurance des risques de non-paiement des créances nées d'exportation.

remboursés dans les échéances initialement convenues. Ce traitement privilégié qui leur est consenti ne tient pas à des règles conventionnelles, mais à la coutume. Entre également dans cette catégorie, les dettes à court terme de moins d'un an comme les lignes de crédit interbancaire, les lettres de change, les dettes, même à caractère public, provenant des pays non membres du Club de Paris qui sont directement négociées avec les pays créanciers²²⁵. Enfin, les dettes de faible montant qui risquent de saturer le Club de Paris et de mettre en cause des montants bien supérieurs, sont exclues et ne sont donc pas traitées dans ce cadre. Si la nature des dettes à renégocier est déterminante, le respect des règles de fonctionnement du Club de Paris est obligatoire aux deux parties : débiteurs et créanciers.

B- Les règles de fonctionnement du Club de Paris

Les règles de fonctionnement du Club de Paris varient dans leur application à l'une ou l'autre des deux parties : le débiteur et les créanciers. Le débiteur est tenu de prendre l'initiative de la saisine du Club de Paris dès lors qu'un danger imminent menace l'exécution de ses obligations, notamment la souscription aux conditionnalités du FMI (a). Les créanciers accèdent ensemble, à sa demande de consolidation dans le respect des règles de l'unanimité, de la libre circulation de l'information et de l'égalité de traitement (b).

a- Les règles applicables aux débiteurs

Les règles applicables au débiteur sont dictées par un ensemble de principes qui sont :

- **Le principe de l'initiative du débiteur**

Le processus inter-étatique de réexamen des échéances de la dette extérieure est formellement engagé par une action, à caractère international, à la seule initiative du pays débiteur. Dans le cas de l'Algérie, une fois l'accord de confirmation obtenu, la banque d'Algérie saisit officiellement le Club de Paris. Elle lui communique la lettre d'intention et sollicite l'allègement du service de la dette extérieure. Le communiqué officiel informe que : le Club de Paris a été officiellement saisi de la lettre d'intention adressée au FMI en vue d'un rééchelonnement de la dette bilatérale.

225 C'était les cas des dettes dues à la Turquie, la Chine, l'Inde, l'Indonésie et à l'Arabie saoudite.

- **Le principe du danger imminent**

Les conséquences de la saisine du Club de Paris sont doubles : elles établissent le défaut imminent et mettent en marche le moratoire.

En saisissant le Club de Paris, l'Algérie montrait à ses créanciers qu'elle se trouvait en situation de cessation des paiements, ce qui appelle le principe du défaut imminent. Le moratoire est une catégorie juridique de droit commercial assimilée à une disposition suspendant l'application d'un délai fixé par la loi ou par les contrats. Il peut s'appliquer aux paiements des loyers, aux engagements commerciaux et plus souvent au remboursement des prêts. Il peut résulter, soit d'une mesure législative prise par les pouvoirs publics dans une situation de crise, soit d'un accord entre les parties, il en est ainsi pour les dettes internationales à la charge d'un pays subissant une crise grave de la balance des paiements. Généralement, le moratoire dure pendant toute la phase de négociation²²⁶.

- **Le principe de conditionnalité**

L'acceptation de la conditionnalité du FMI est une condition préalable à l'introduction de la demande auprès du Club de Paris, cette condition relève du souci de ce dernier de s'appuyer sur l'expertise et la logistique du Fonds ce qui justifie l'existence d'une forte corrélation entre l'Accord de confirmation et le procès-verbal relatif à la consolidation de la dette du Club de Paris. Bien plus, la conditionnalité semble faire du Fonds, non pas seulement un observateur, mais le vrai maître du jeu. En effet, outre les représentants des pays créanciers participants et la délégation algérienne, le préambule du procès-verbal mentionne une troisième partie à laquelle il consacre un paragraphe entier : « *les représentants du Fonds monétaire international* ». Les représentants du FMI « *décrivent et appuient les principaux éléments du programme d'ajustement mis en œuvre par le gouvernement algérien* »²²⁷, alors que ceux des gouvernements des pays créanciers ne font que « *prendre note des mesures de redressement incluses dans le programme* »²²⁸.

226 Dans la forme la demande algérienne comportait un bref rappel des causes des difficultés de paiement, la demande de nomination d'un Comité Directeur International ayant en charge les négociations pour le compte des banques et, enfin la demande de renonciation provisoire à l'amortissement de certains encours à partir d'une date précise.

227 Point 3 du Préambule du procès-verbal, cf. A BELHIMER, op. cit., p. 325.

228 Point 3 du Préambule du procès-verbal, cf. A BELHIMER, ibid.

Dans le processus de renégociation des dettes auprès du Club de Paris, il n'y a pas que les débiteurs qui sont tenus par un ensemble de règles à respecter, les créanciers, à leur tour, sont tenus par l'observation de trois principes de base.

b- Les règles applicables aux créanciers

Les règles applicables aux créanciers sont au nombre de trois : l'unanimité, la libre circulation de l'information et l'égalité de traitement.

- **Le principe de l'unanimité**

Les décisions prises sont issues d'un vote à l'unanimité, d'un consensus entre le débiteur et ses créanciers. « *Il n'y a pas dans le Club de Paris d'autorité qui puisse décider contre le vœu de quelconque pays membre, ni contre le vœu du débiteur, ni contre le vœu d'un créancier. Il n'y a pas de décision de majorité qualifiée pour imposer une solution. Nous devons toujours arriver à un consensus* »²²⁹.

- **Le principe de la libre circulation de l'information**

Destiné à faire avancer la négociation, le principe de la libre circulation de l'information a pour corollaire le sacro-saint respect du caractère confidentiel des données économiques et financières fournies par un pays.

- **Le principe de l'égalité de traitement**

Le principe d'égalité de traitement, également dit clause de non-discrimination, comporte plusieurs facettes : la répartition proportionnelle des charges, la non-discrimination et la recherche d'arrangements comparables avec les créanciers non membres du Club de Paris, principalement les banques commerciales. Ce qui semble signifier que le rééchelonnement de la dette privée due aux banques commerciales doit se faire d'une manière parallèle.

²²⁹ Claude Trichet, interview à la presse le 15 mai 1987, cité par Guy DZOKANGA, in « Le Club de Paris et la gestion de la dette publique », DESS Banques et finances, Université René Descartes (Paris 5), 1992, p. 30.

Le paragraphe III du procès-verbal du 1^{er} juin 1995, engage le gouvernement algérien à « assurer un traitement comparable aux créanciers extérieurs publics et privés »²³⁰ et à éviter « toute discrimination entre les différentes catégories de créanciers »²³¹, ainsi qu'à ne pas accorder aux pays créanciers non membres du Club de Paris « des conditions de remboursement qui leurs soient plus favorables que celles accordées aux pays créanciers participants ».

La non-discrimination permet également aux créanciers absents à la réunion de bénéficier du même traitement. Cela revient à engager le débiteur à ne négocier avec d'autres gouvernements des termes de rééchelonnement qui lui sont plus favorables que ceux arrêtés au Club de Paris.

La répartition proportionnelle des charges financières entre les créanciers, vise à ce que chacun d'entre eux supporte une partie du poids du service de la dette qui soit proportionnel à ses engagements initiaux vis-à-vis de l'Etat débiteur.

L'importance de l'observation et du respect des règles applicables aux débiteurs et créanciers révèle sans doute, le caractère fondamental du contenu de ce processus pour l'ensemble des parties prenantes. Pour les uns c'est un sauvetage d'une imminente situation de cessation de paiements, pour les autres, il s'agit de garantir le remboursement des créances non remboursées.

C- Le contenu des opérations de consolidation

La consolidation est un terme équivoque désignant « l'opération consistant à remplacer un crédit à court terme par un financement plus stable, un crédit de plus longue durée »²³², en réalité, il s'agit de remplacer une échéance arrivant à son terme par un crédit d'une plus longue durée.

La date critique fixe ou *cut-off date* détermine la date limite à laquelle la dette à consolider devra avoir été contractée.

230 Paragraphe III, point 1 du procès-verbal.

231 Paragraphe III, point 2 du procès-verbal.

232 Y Bernard et J-C Collin, Dictionnaire économique et financier, Seuil 1975, p. 408, cité par A BELHIMER, op. cit., p. 328.

C'est ce qui permet de connaître et de distinguer les dettes pouvant faire l'objet d'un rééchelonnement et celles qui doivent être honorées. Son principe de base est simple, en fait, les dettes antérieures à cette date critique entrent dans la première catégorie, tandis que les dettes postérieures relèvent de la seconde.

La règle de l'intangibilité de la date critique fixe est l'une des plus strictes du Club de Paris. Le service dû au titre de la dette contractée après la date critique fixe ne peut donner lieu à un rééchelonnement, la raison avancée est la nécessité de protéger les nouveaux prêts contre les rééchelonnements ainsi de préserver les flux d'apports. Dans le cadre de la consolidation de la dette algérienne, le procès-verbal retient comme date critique le 29 septembre 1993, cela signifie que tous les prêts signés après cette date sont exclus du rééchelonnement²³³.

Une fois la date critique fixe arrêtée, il s'agit de mesurer la période de consolidation, c'est-à-dire la période couvrant les échéances de dettes (aussi bien les intérêts que le principal) faisant l'objet du rééchelonnement.

Le rééchelonnement obéit à une procédure destinée à établir la bonne foi du débiteur avant de rééchelonner la plus grande partie de sa dette publique. C'est ainsi que, dans un premier temps, il s'engage -pendant la période de consolidation- à rembourser 10 à 20% du montant de la dette parvenant à échéance. Par cet acte, il prouve aux créanciers sa bonne foi. Une partie de sa dette ne fait pas l'objet de consolidation, mais simplement d'un traitement consistant à reporter les échéances d'un ou deux ans avec une période de grâce de courte durée. Enfin, le rééchelonnement porte sur la quantité la plus importante, ce qui constitue l'assiette du rééchelonnement.

L'opération de consolidation met en œuvre des nouvelles conditions de remboursement qui se mesurent en termes de temps. Concrètement le pays débiteur bénéficiera d'un report des paiements exigibles durant la période de consolidation à une date ultérieure sans modifier la structure de la dette et ses conditions initiales. En fait, les autorités algériennes introduisent auprès du Club de Paris une demande de rééchelonnement d'une partie de leur dette publique (le service de la dette) équivalent à la durée des Accords de confirmation et de facilité de financement élargie (1+3).

²³³ Cette période correspond à plusieurs années déterminées par le calendrier d'ajustement arrêtés avec le FMI, plus exactement cette période couvre de la date du moratoire ou cessation de paiement jusqu'au 31 mai 1998.

Le rééchelonnement porte alors sur 10 à 12 milliards de dollars sur quatre ans, un tel report d'échéance de règlement a allégé le service de la dette d'environ 4 milliards de dollars par an, ainsi, le service pour l'année 1994 est passé de 9,3 à 5 milliards de dollars.

Les procès-verbaux qui résultent des réunions du Club de Paris n'ont pas de force contraignante. Ils offrent un cadre multilatéral, général et unique à partir duquel seront mis en œuvre des instruments exécutoires qui sont les accords bilatéraux de consolidation de dettes publiques.

D- Les accords bilatéraux de consolidation de dettes

Pour certains auteurs, les rééchelonnements relèvent « *de la déclaration d'intention et non de l'obligation juridique exécutoire* »²³⁴.

En effet, la jurisprudence américaine a hésité sur le traitement des poursuites judiciaires individuelles contre un débiteur engagé dans des négociations collectives de ses dettes extérieures, comme en témoigne *l'affaire Allied Bank International et autres contre Banco Credito Agricola de Cartago et autres*.

Les faits remontent à 1976, lorsqu'*Allied Bank International* agissant en son propre nom et comme agent d'un syndicat de 39 banques américaines accepte de recevoir, à titre de restructuration de dettes de *Banco Credito Agricola de Cartago*, en cessation de paiement, et de deux autres banques du secteur public de Costa Rica des billets à ordre libellés en dollars des États-Unis et payables à New-York de 1978 à 1983. En effet, les billets à ordre, enregistrés à la Banque centrale qui fournit les dollars requis pour les honorer, sont payés régulièrement, à échéance, jusqu'en 1971 date à laquelle, en application d'un décret présidentiel, les banques de Costa Rica reçoivent de la Banque centrale l'interdiction de poursuivre les paiements jusqu'à l'aboutissement des négociations en cours pour le réaménagement de la dette extérieure globale du pays.

234 L. FOCSANEANU, *Endettement extérieur, renégociation des dettes, contrôle du crédit international*, *Revue Générale de Droit International Public*, tome 89, n° 2, 1985, p. 326.

L'action intentée en procédure sommaire devant l'*United States District Court for the Southern District of New-York*, en février 1982, alors que des négociations pour la restructuration de la dette de Costa Rica sont en cours, est rejetée par un jugement du 22 juillet 1983. La *District Court* n'accède pas aux demandes des banques parce que, dans son jugement précité, le juge qualifie la décision du Président de *Costa Rica* interdisant aux entreprises publiques, dont les banques d'honorer leurs paiements vers l'étranger, comme un acte public pris dans l'intérêt du pays. Une juridiction des Etats unis ne pouvant donc faire échec à des mesures d'ordre politique prises par un gouvernement étranger.

Le 9 novembre 1983, un accord de rééchelonnement des dettes des banques mises en cause est signé mais une des 39 banques américaines concernées refuse de s'y joindre, il s'agit de la *Fidelity Union Trust Compagny of New Jersey*. *Allied Bank International* interjeta alors appel du jugement de la *District Court* dans l'intérêt de *Fidelity Union Trust Compagny of New Jersey*.

S'appuyant sur l'analogie entre les négociations des dettes extérieures d'un pays et le règlement judiciaire du droit interne américain, suspendant automatiquement les actions en paiement de créances contre une entreprise ayant déposé une demande de réorganisation, la Cour d'Appel décide le 23 février 1984 que, l'interdiction faite par le gouvernement de Costa Rica à des entreprises publiques de suspendre le paiements des échéances pendant la durée de ses négociations, était compatible avec les lois et la politique des États-Unis et que sa validité devait être reconnue par leur tribunaux.

Une demande en révision de l'arrêt du 23 février 1984 est introduite par *Allied Bank International*. En dernière instance, la Cour se rétracte, annula la décision antérieure et réforme le jugement de la *District Court*. L'arrêt de révision, qui fait depuis jurisprudence, consacre deux principes : un accord de réaménagement des dettes extérieures d'un pays n'est pas opposable aux créanciers qui n'ont pas consenti l'accord et la suspension du paiement des dettes extérieures édictées par le gouvernement de l'État du débiteur ne s'impose pas automatiquement aux juridictions des États-Unis.

À la lumière de cette décision, on peut conclure que le procès-verbal adopté à l'unanimité lors du processus de consolidation des dettes publiques ne s'apparente pas à une décision, il entre simplement dans la catégorie des engagements non-contraignants des États. Loin de mettre fin au processus de renégociation, il comporte les bases communément acceptées pour l'ouverture d'une deuxième phase qui est : la conclusion d'accords gouvernementaux bilatéraux qui, eux, requièrent une force juridique obligatoire.

À l'issue de la signature du procès-verbal, l'Algérie conclut avec chacun des pays membres un accord bilatéral de consolidation de dettes. Le caractère informel de la procédure de consultation et de recommandation du Club de Paris se trouve étendu aux traités bilatéraux. En dépit de fortes réticences doctrinales, cette situation est entérinée par le juge français. S'appuyant sur la théorie de la « *ratification implicite* », le Conseil constitutionnel considère que le vote de crédits par le Parlement vaut approbation des accords internationaux en la matière et dispense, par conséquent, le gouvernement de solliciter l'approbation du parlement et la publication des accords bilatéraux, ainsi donc, le vote du budget vaut une ratification implicite des accords octroyant des crédits.

La consolidation des dettes publiques dans le cadre du Club de Paris est généralement organisée, en parallèle d'une opération de renégociation de dette privée auprès du Club de Londres. Cette dernière est aussi importante et capitale que la première.

II- Le rééchelonnement de la dette privée par le Club de Londres

L'Accord de confirmation et la facilité de financement élargi rendent également possible la voie au rééchelonnement de la dette privée, en vue d'accéder à une facilité d'argent frais. Le plan de rééchelonnement garantissant une telle facilité est l'aboutissement de négociations laborieuses dont les termes sont consignés dans un premier document intitulé « *Commercial Bank Rescheduling plan* », l'accord de prêt proprement dit est appelé « *Rescheduling Deed* », quant au « *Sheet terms* », il constitue le cadre général et préalable au plan de rééchelonnement.

Les parties en présence à l'accord sont le débiteur et l'ensemble des créanciers (A), ils mettent en œuvre un ensemble d'engagements relatifs à la renégociation des dettes privées (B).

A- Les parties en présence

Le ministre des finances algérien adresse une demande écrite de rééchelonnement de la dette privée au Club de Londres. Dans son récit, le ministre expose l'évolution de la situation économique et commerciale et l'ensemble des mesures de redressement engagées depuis 1986 en vue de rétablir les comptes extérieurs, en outre, la demande précise les besoins de financements²³⁵ et leur mode de couverture²³⁶.

Le FMI a un rang particulier dans les négociations et la conclusion de l'accord de rééchelonnement des dettes privées. L'accès préalable à ses ressources commande l'ouverture de nouveaux crédits auprès des créanciers privés. Par ailleurs, l'ouverture des négociations avec ces derniers est suspendue à la conclusion de la facilité de financement élargi avec le Fonds.

L'Algérie n'était éligible à la conclusion d'un accord rééchelonnement avec les banques privées que si elle gardait la qualité d'un membre « *in good standing* » avec le Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Le FMI apprécie le standing du pays débiteur par deux instruments appelés les critères de performances²³⁷. L'appréciation de la Banque mondiale porte, elle, sur des paramètres beaucoup plus structurels que les critères de performance, elle est particulièrement attentive aux réformes qui ont pour objectif d'accélérer la libéralisation de l'économie tout en assurant les besoins de base de la population, mais leur portée semble être accessoire puisqu'ils ne sont mentionnés dans aucune disposition des documents relatifs au rééchelonnement.

L'accord de rééchelonnement introduit de nouveaux acteurs débiteurs ou créanciers, plus directement concernés par les accords originaux.

Les débiteurs recensés sont au nombre de trois :

- *La Banque d'Algérie : cette institution représente l'État algérien, elle retrouve sa première prérogative de gestion de devise, à ce titre, elle est l'Agent et le garant de*

235 Estimés à 4,33 milliards de dollars pour les années 1995 et 1996, 4,54 dollars pour l'année 1997 et 1,22 milliards de dollars pour l'année 1998.

236 Les sources de financement sollicitées sont le rééchelonnement de l'opération du refinancement de 1992 et des nouveaux crédits.

237 Deux critères sont particulièrement appréciés, il s'agit de la réduction du déficit budgétaire et la maîtrise de l'inflation.

l'Algérie pour gérer toutes ses réserves en toutes monnaies autre que le dinar. Elle est, par ailleurs, le garant de la bonne exécution des engagements souscrits auprès des créanciers ;

- Les banques commerciales : l'accord de rééchelonnement engage comme autres signataires les banques algériennes commerciales qui ont contacté les prêts originaux. Il s'agit de : la Banque Algérienne de Développement (BAD), de la Banque de l'Agriculture et du Développement Rural (BADR), de la Banque de Développement Local (BDL) de la Banque Extérieure d'Algérie (BEA), de la Banque Nationale d'Algérie (BNA) et du Crédit Populaire d'Algérie (CPA) ;
- La SONATRACH : cette société nationale a directement accès au marché financier international pour le financement de ses projets ou pour d'autres besoins. Par ailleurs, elle a la possibilité d'emprunter pour le compte de l'État en consentant des hypothèques sur des biens pétroliers.

Les créanciers, en présence :

- L'Agent : en l'occurrence, l'Union des Banque Arabes et Françaises, il a un mandat des créanciers pour exercer directement les droits et pouvoirs prévus dans l'accord de rééchelonnement et engager les procédures légales contre le débiteur au nom de tous les créanciers.
- Les créanciers : pas moins de 130 créanciers sont partis à l'accord, ils sont inégalement affectés par le plan de rééchelonnement et se répartissent en « créanciers initiaux » et « créanciers additionnels »²³⁸.

Les parties présentes à l'accord mettent en œuvre un ensemble d'engagements qui doivent être, particulièrement, respectés par le débiteur.

238 Pour plus de détails, cf. A. BELHIMER, op. cit., p. 250, 251, 252.

B- Les engagements souscrits

L'accord de rééchelonnement de la dette privée se définit comme un contrat de droit privé. La Banque d'Algérie et la garante de l'exécution des engagements pris par toutes les parties algériennes, cependant, il faut dissocier les biens de l'Etat, ceux de la Banque d'Algérie et ceux des banques commerciales et entreprises signataires de l'accord.

Pour faire face à ses engagements, la partie algérienne est tenue de rembourser selon les nouvelles échéances. La dette algérienne peut également connaître d'autres traitements, l'accord en retient trois : le rachat, l'échange et la conversion de dettes.

Les nouvelles échéances de remboursement affectent deux catégories de dettes : les dettes déjà reprofilées par l'accord de refinancement de 1992 et celles qui ne l'ont pas été²³⁹. Les dettes.

À l'exemple de l'accord de reprofilage²⁴⁰, trois grandes règles vont encadrer le rééchelonnement : la clause de non-nantissement, le traitement égal des débiteurs et la participation proportionnelle. Concernant la clause de non-nantissement, l'art. 18.1 de l'accord énonce : *« aucune sécurité n'existe sur tout ou partie des revenus et assiettes présents et futurs de l'Algérie aux fins de sécuriser ou de provisionner le paiement d'une dette extérieure due »*. L'art. 21.1 réitère le même principe, mais en deux temps : *« l'Algérie s'abstient d'accorder des sécurités juridiques ou d'autoriser une entité publique à le faire sur ses biens présents ou futurs (y compris le pétrole, le gaz, les autres hydrocarbures et l'or) sur ses revenus ou sur ceux de l'entité publiques pour sécuriser ou provisionner le paiement d'une dette extérieure due, dans avoir réuni une provision effective »*²⁴¹.

L'exception admise au principe du traitement égal est la conversion de dettes contre les actifs réels ou des prises de participations. Par cette opération, les créanciers (les banques) cèdent

239 Il faut noter que les dettes concernées par l'accord de refinancement de 1992, ont naturellement une maturité plus longue. Elles sont remboursables en 20 parts semi-annuelles égales payables le 4 mars et le 4 septembre de chaque année de septembre 2000 à mars 2010. Les dettes déjà reprofilées en 1992 sont classées en deux tranches : la tranche A et la tranche B. Les dettes de la tranche A sont remboursables en 13 parts semestrielles pendant la même période que les dettes reprofilées. Les dettes de la tranche B sont remboursables en 15 parts aux mêmes dates de septembre 1998 à septembre 2005.

240 Supra p. 71.

241 Les paiements sont prévus au compte de l'Agent chez Crédit Lyonnais pour la dette exigible en franc français, chez la Chase Manhattan Bank pour la dette exigible en dollars et chez *The Sanwa bank Ltd* pour la dette exigible en yen.

les créances ou obligations qu'ils détiennent à un organisme du secteur public ou même à une entreprise privée sur le marché secondaire non pas à la valeur initiale, mais avec une certaine décote. L'intérêt de cette cession tient au fait que les banques créancières se libèrent ainsi des risques qui pèsent sur le remboursement de la dette.

La conversion de la dette peut être un substitut à l'investissement direct étranger. L'accord de rééchelonnement de la dette privée algérienne prévoyait la possibilité de la mise en place de programmes de conversion de dettes en Algérie dans un cadre « *d'équité et sur une base mutuellement acceptable* » (art.28.1 de l'accord). Quant à l'article 25.1 du même accord, il autorise l'Algérie à conclure des accords de conversion de dette contre des investissements librement transférables dans des entreprises algériennes, pour peu que ces accords soient notifiés à l'Agent avant qu'ils ne soient publics.

Cette vaste opération de rééchelonnement de la dette extérieure algérienne s'est accompagnée de deux accords successifs signés entre le FMI et le gouvernement algérien qui traduisent le redoutable plan d'ajustement structurel.

Section 2 : La mise en œuvre de l'assistance du FMI à l'Algérie

Si l'Accord de confirmation a pour objet de soutenir un programme d'ajustement macroéconomique et des réformes structurelles, la facilité de financement élargi, elle, a pour objectif la poursuite et l'approfondissement du programme édicté par l'Accord de confirmation, notamment par son extension à d'autres sphères et la consolidation de ses effets (paragraphe 1).

Les mesures prescrites dans le cadre de ces accords sont des mesures d'ajustement et de stabilisation (paragraphe 2) dont l'effectivité et la performance sont minutieusement contrôlées par le FMI.

Paragraphe 1 : La détermination des mécanismes de soutien financier

Pour détendre l'étranglement financier de l'Algérie, le FMI accepte de s'engager sur le court et le moyen terme. Sur le court terme, il consenti un troisième Accord de confirmation dans lequel il renforce ses conditionnalités (I). Sur le moyen terme et afin de surmonter les difficultés structurelles de son économie, le Fonds accord à l'Algérie une facilité de financement élargie allant de 1995 à 1998 (II).

I- L'Accord de confirmation (1994-1995)

Tout accord entre un pays membre et le Fonds, recommande au préalable la transmission par l'État demandeur une lettre d'intention (A). En fonction de ce document, le FMI décide de la modalité de financement à proposer. Les sollicitations du gouvernement algérien en 1994 ont fini par la signature d'un nouvel Accord de confirmation à conditionnalités plus rigoureuses (B). Ce type d'accord soulève encore, à ce jour, des interrogations sur sa nature juridique (C).

A- Le préalable à l'Accord de confirmation (la lettre d'intention)

Dans la lettre d'intention du 9 avril 1994²⁴², les autorités algériennes s'engagent à prendre des mesures d'ajustement structurel sur une période de douze (12) mois. Les mesures phares de ce programme portent sur :

- La réduction du déficit budgétaire qui doit être ramené à 125 milliards de DA en 1994, contre 200 milliards de DA en 1993 par la réduction de dépenses de l'État et la forte contraction des subventions ;
- L'augmentation des taux d'intérêt ;
- La libéralisation du commerce extérieur ;
- La privatisation de certaines entreprises publiques.

L'ensemble de ces mesures sont consignées, en annexes, à la lettre d'intention dans le « *Mémorandum des mesures économiques et financières* ».

S'agissant de la lettre d'intention du 30 mars 1995 qui introduit la requête de la facilité de financement élargie, pour la période du 1^{er} avril 1995 au 31 mars 1998, cosignée par le Ministre des finances et le Gouverneur de la banque d'Algérie, elle évoque des « *problèmes structurels* » qui requièrent des mesures d'ajustement économique et financier et l'assistance du Fonds²⁴³. En réalité, la lettre d'intention ne présente pas un engagement juridique, proprement dit, mais « *une simple déclaration constitutive d'un engagement moral d'assurer la bonne fin des crédits, comparée à un "engagement de caution"* », écrit A. BELHIMER²⁴⁴. Pour les créanciers, la valeur de la lettre d'intention est relative à la qualité de l'émetteur et au souci qu'il a de maintenir sa réputation sur le marché financier.

On peut alors définir la lettre d'intention comme « *celle qui tend à donner au banquier certaines assurances sur l'exécution d'engagements contractés par un tiers envers lui. Elle*

242 La lettre d'intention est établie avec l'appui technique de la mission du FMI et les autorités du pays concerné. Dans le cas de l'Algérie, la lettre d'intention du 9 avril 1994 qui introduit la requête pour l'accord annuel de confirmation (*Stand-by*) a été signée par le Ministre des finances et le Gouverneur de la Banque d'Algérie, après avoir été adopté par le gouvernement. Ce document présente la situation économique et financière ainsi que le programme sous-jacent à la demande d'aide.

243 Un mémorandum de 14 pages sur les mesures économiques et financières, annexé à la lettre d'intention précise le programme de stabilisation et d'ajustement.

244 A. BELHIMER, op. cit., p. 242.

fait naître à l'égard de son souscripteur un engagement plus ou moins contraignant, allant selon la commune intention des parties, du simple engagement contractuel de faire ou de ne pas faire, générateur d'une obligation de moyen ou bien plus de résultat, même s'il n'est pas constitutif d'un véritable cautionnement»²⁴⁵.

B- Le contenu de l'accord de confirmation

Cette facilité annuelle, consentie en 1994, est le produit d'une négociation rapide entre le FMI et l'Algérie, dans le contexte négatif d'une grave crise politique et d'une cessation des paiements²⁴⁶ précédé d'une rupture du dialogue depuis deux ans²⁴⁷.

S'attendant à une fin d'année financièrement insupportable, le Haut Comité d'État (HCE), dans une réunion consacrée aux questions économiques, souligne la fragilité de la démarche économique du gouvernement précédent, basée exclusivement sur l'exploitation des disponibilités financières tirées d'une seule ressource : les hydrocarbures. Il estime que trouver une vraie solution au problème de la dette extérieure devient, à l'évidence, une condition nécessaire à la reprise économique. Cette option doit être accompagnée de mesures courageuses de restructuration économique.

En effet, l'Algérie reprend de pourparlers avec le FMI avec lequel elle négocie un nouvel arrangement. Lors de ce dialogue la marge de manœuvre des négociateurs algériens est réduite, en partie, à cause de la fermeture du marché des capitaux et de la persistance de graves problèmes politiques et sécuritaires intérieurs.

L'Accord de confirmation du 27 mai 1994 comporte des mesures statutaires, à caractère général, et des mesures spécifiques à l'Algérie. Les mesures statutaires découlent des statuts du Fonds : « *fournir un cadre qui facilite les échanges de biens, de services et de capitaux entre nations* ». À ce titre, sont prohibées :

245 J-P. BERTEL, « Lettres d'intentions », éditions du Jurisclasseur, Banque et crédit, fascicule n°741, Année 1988.

246 En 1993 se produit une nouvelle chute des prix du pétrole, rendant ardue la gestion financière du pays (sans assistance extérieure). Le retournement du marché pétrolier compromet définitivement l'approche de B. ABDESSELAM. Ce dernier est remplacé par R. MALEK (membre du HCE), au milieu de l'année 1993. Compte tenu des incertitudes caractérisant les moyens de paiements extérieurs, R. MALEK n'affiche aucun programme, il présente, toutefois, de bonnes dispositions vis à vis du FMI.

247 À l'arrivée de B. ABDESSELAM au gouvernement en 1993, il refuse les conditionnalités du Fmi et prône « *l'économie de guerre* », les actions économiques menées par son gouvernement n'ont pas et le cautionnement des créanciers de l'Algérie.

- Les restrictions sur le règlement et le transfert des transactions internationales courantes (marchandises, services, revenus) ;
- La pratique des taux de change multiples ;
- La conclusion d'accords de paiements bilatéraux qui vont à l'encontre de l'article VIII des statuts qui interdit les pratiques des taux de change discriminatoires ;
- L'imposition des restrictions aux importations pour des raisons de balance des paiements.

Les mesures propres à l'Algérie sont :

- La proclamation du principe de la suppression des subventions explicites ou implicites, et de l'extension de la déréglementation des prix, y compris aux produits de base et aux médicaments. Cette libéralisation des prix, la dépréciation du taux de change et le relèvement du coût de l'argent intensifient le processus inflationniste ;
- L'ajustement du cours officiel du dinar. Après un glissement furtif du taux de change, celui-ci est dévalué de 50% en avril 1994, avant de reprendre son trend à la dépréciation. Simultanément, la Banque d'Algérie assouplit sa gestion administrée du taux de change. En avril 1994, la Banque d'Algérie établit la convertibilité commerciale affective du dinar ;
- La dérégulation totale du commerce extérieur après un raccourcissement de la liste négative à l'importation, celle-ci est abolie, fin 1994, de sorte que l'Algérie devient le pays du Maghreb où l'échange international de marchandises est le plus libre. Cette dérégulation et le rétablissement de la convertibilité commerciale du dinar sont censés renforcer l'intégration de l'Algérie dans l'économie internationale ;
- La maîtrise des flux monétaires par une application, plus rigoureuse de la loi sur la monnaie. Des restrictions sont apportées aux avances au Trésor public. L'équilibre budgétaire perturbé en 1992-1993 redevient une préoccupation majeure de la politique financière. Pour y parvenir, le Fonds recommande l'alourdissement de la fiscalité et la compression de la dépense publique, particulièrement, au niveau des transferts à la population et l'achat des équipements.

C- La nature juridique de l'accord de confirmation

La question de la nature juridique des accords de confirmation oppose la doctrine aux administrateurs du Fonds²⁴⁸. D. CARREAU écrit à ce sujet : « *il s'agit de véritables accords internationaux et non pas seulement de simples décisions internes du FMI, dont les termes lient et le Fonds et l'État membre intéressé [...] les administrateurs du Fonds ont toujours soutenu la thèse suivante : en affirmant le caractère "interne" de cette procédure, les organes du FMI espèrent, en gardant, la maîtrise et éviter la naissance d'un contentieux international qui pourrait être soumis à un juge. Les nouveaux statuts amendés du Fonds précisent qu'il s'agit bien d'une "décision interne" du FMI, cette affirmation n'emporte pas la conviction* »²⁴⁹.

En signant des accords de confirmation avec les États membres, le FMI n'a pas l'intention de contracter (1). Il n'a pas non plus l'intention d'imposer des politiques économiques qui entacheraient la souveraineté du pays sollicitant son assistance (2). Il reste cependant, attentif aux autorités des pays ayant sollicités son aide pour s'assurer de la bonne exécution des accords (3).

a- Une décision interne

Aux termes de l'art. XXX (b) des statuts du Fonds, les accords de confirmation sont « *des décisions du Fonds qui sont adoptées après que le pays membre ait déclaré ses intentions et qui prescrivent les conditions dans lesquelles des montants déterminés pourront être achetés dans le futur* ». Le Conseil d'administration est beaucoup plus explicite à ce propos. Il rappelle dans une décision du 2 mars 1979 que « *l'accord de confirmation n'est pas un accord international* ».

b- Un acte unilatéral

Selon les juristes du Fonds, l'affirmation que les accords de confirmation ne sont pas des accords internationaux tient à la forme des actes et à l'intention explicite de ne pas contracter comme cela est clairement mentionné dans la décision du Conseil d'administration du 2 mars

248 Pour une analyse complète et détaillée sur cette question cf. J. M. Sorel, « Les aspects juridiques de la conditionnalité du FMI », thèse de droit public, 1990, 1543 p.

249 D. CARREAU, P. JUILLARD, « droit international économique », 5ème édition, LGDJ, Paris 2013, p. 137.

1979. En effet, « *le fonds a bien précisé aux pays membres, par les décisions qu'il a adoptées le 20 septembre 1968 et le 2 mars 1979, qu'il n'avait pas l'intention de contracter lorsqu'il approuvait un accord de confirmation* »²⁵⁰. Malgré ces affirmations, les juristes du Fonds n'ont résolu le problème de fond : quelle est la nature juridique de la relation que nouent ensemble un pays ayant sollicité l'assistance du Fonds et la Fonds lui-même dans le cas d'un accord de confirmation ?

*« De fait, ce vide reflète l'impossibilité de reconnaître officiellement l'aliénation de la souveraineté des gouvernements en matière de politique intérieure, que constituent les accords de confirmation, dans un monde d'affirmation formelle des États souverains. Et il a pour effet, en dernier ressort, de conférer implicitement un statut supra-national au FMI qui dans ses relations avec les États ne "contracte pas", mais "prend des décisions" »*²⁵¹.

Le refus explicite du Fonds de s'engager dans un cadre contractuel rend peu conforme la traduction française de « *Stand-by agreement*²⁵² » par « *Accord de confirmation* ».

Le formalisme attaché à cette volonté de ne pas contracter, trouve son expression dans la séparation des documents par lequel collaborent les deux parties. L'une s'engage unilatéralement, à mettre en œuvre des mesures d'ajustement et de stabilisation, tout en sollicitant l'assistance du Fonds et sa caution envers les créanciers, à l'effet de leur faire souscrire de nouveaux engagements financiers, l'autre en accédant à la doléance formulée par l'État membre, par un acte également unilatéral émanant de son Conseil d'administration.

Les accords de confirmation se rapprochent, par leurs effets, d'une notion connue du droit commercial : la gestion d'affaires. Celle-ci « *suppose qu'une personne a voulu agir pour le compte d'un tiers, sans avoir reçu mandat de celle-ci*²⁵³ » et fait naître des obligations en dehors du contrat et aussi en dehors de l'accord du créancier avec le débiteur. On peut être tenté de rattacher la nature juridique des accords de confirmation à la théorie de la représentation. Cette notion suppose qu'une personne se met à la place d'une autre personne, elle agit pour cette autre personne comme celle-ci aurait agie.

250 J. GOLD, « L'importance du caractère juridique des accords de confirmation du Fonds », FMI, Brochure n°35.

251 M. F. L'HERITEAU, « Le Fonds Monétaire International et els pays du Tiers-monde », PUF, Paris, 1986, p. 106.

252 En réalité le terme « *agreement* » prend le sens de satisfecit, d'acquiescement.

253 G. RIPPERT, « Traité du droit commercial », LGDJ, Paris 1976, p. 865.

Cependant, ces concepts de gestion d'affaires et de représentation restent des catégories juridiques qui ne recourent pas réellement les accords en question puisque la responsabilité reste à la charge de l'assisté. On est alors tenté de les rapprocher du contrat d'adhésion.

c- Une matrice de mesures "techniques"

Le FMI a toujours refusé d'admettre que ses décisions reposent sur des critères politiques. En effet, les paramètres de la politique économique qu'il fixe sont applicables, sans distinction, à tous les pays membres qui sollicitent son assistance. C'est un ensemble de techniques neutres qui n'ont d'autre finalité, pour le Fonds, que de s'assurer de la capacité du bénéficiaire à honorer ses obligations et engagements le moment venu. Ce pourquoi, le Fonds conditionne l'accès des États membres à ses ressources financières au respect d'un ensemble de paramètres techniques ordonnés dans une grille de lecture appelée une "matrice" (*matrix*). Le FMI revendique alors une politique économique "apolitique".

Les matrices de l'accord de confirmation et de la facilité de financement élargie reprennent dans le détail et dans les délais les mesures prescrites, au titre, de la stabilisation²⁵⁴ et de l'ajustement²⁵⁵.

Même si le Fonds s'en défend, il ne néglige pas les considérations de pouvoir et d'administration de la vie sociale. Cela est particulièrement vrai lorsqu'il insiste sur la nécessité d'un consensus entre les acteurs économiques et sociaux autour de la ligne de conduite du gouvernement et intégré le risque politiques dans la mise en œuvre de cette ligne. Pour A. BELHIMER, « *la quête du consensus politique et social est le premier palier par lequel le Fonds sort de la sphère économique* »²⁵⁶.

254 Les mesures de stabilisation comportent sept (7) chapitres à des échéanciers trimestriels :

1. Taux et système de change,
2. Libéralisation du commerce et des échanges
3. Politiques des prix
4. Politiques fiscale
5. Filet social
6. Système financier et taux d'intérêts
7. Entreprises publiques et privatisations

255 Les mesures d'ajustement comportent douze (12) chapitres à des échéanciers semestriels.

256 A. BELHIMER, op. cit., p. 253.

« *Il faut que le programme du gouvernement arrive à convaincre les algériens pour que je puisse le prendre en considération* » soutenait M. CAMDESSUS lors de sa visite à Alger fin février 1994. Par ces propos, le directeur général du FMI confirme la volonté de Fonds de ne pas aliéner la souveraineté des États en matière de politique intérieure²⁵⁷.

Cependant, reste à savoir comment mesurer le niveau d'adhésion des algériens au programme du gouvernement dans des circonstances d'insécurité extrême.

De façon générale, l'environnement politique est une préoccupation majeure du Fonds qu'il traite au chapitre « *Risque et capacités à rembourser* » dans lequel on peut lire : « *il est possible que la politique d'ajustement et les remboursements du Fonds soient interrompus à la suite de changements politiques radicaux. Au stade actuel, cette éventualité paraît lointaine. Il est plus probable que l'actuel conflit civil se poursuive, mettant en doute la capacité du gouvernement à atteindre ses objectifs de croissance. Le scénario le plus fondé est celui de la poursuite du conflit en 1995/1996, mais certaines issues politiques (au conflit) se dégageront dès le second programme de l'année* ». Par ailleurs, le coût des dommages causés par les groupes armés de l'opposition islamique radicale sont intégrés dans les projections du Fonds suivant une courbe ascendante (la détérioration est estimée à 1,2% du PIB en 1996/1997 et à 1,6% en 1997/1998).

Ayant mené à bien ce programme annuel, sans que toutefois que les problèmes financiers soient atténués sensiblement, ni que les problèmes structurels ne soient frontalement abordés, l'Algérie obtient un soutien à moyen terme du FMI, d'une durée de trois (3) ans.

257 Dans l'un des rapports remis au FMI (*Staff Report*) en 1995, au titre des consultations relatives l'article IV, les représentants du FMI, en Algérie, déplorent l'absence de dialogue politique « l'effort pour instaurer un dialogue avec l'opposition n'avait pas été fructueux l'année passée » et se félicite des efforts entrepris pour l'élargissement de la représentation politique « Le gouvernement algérien a fixé au 31 décembre 1995 la date limite pour organiser des élections présidentielles et espère qu'un terrain d'entente soit trouvé avec l'opposition afin d'élargir le gouvernement ». En réalité l'adhésion aux mesures d'ajustement et de restructuration imposées par le FMI, au gouvernement, algérien n'ont pas été plébiscitées par l'opposition. L'opposition islamique (FIS) a même contestée la légitimité de la partie algérienne ayant engagé le pays, « le futur pouvoir légitime en Algérie ne s'estimera pas lié par les accords, traités et conventions passés avec la dictature en place depuis le 11 janvier 1992 » commente A. HADDAM, représentant du FIS à Washington. Le syndicat ouvrier le plus représentatif UGTA déclare le 31 décembre 1993 à Alger, qu'il « s'oppose à tout plan ou programme conduisant le pays vers le rééchelonnement, même sous couvert d'appellations, de concepts et de formules visant les mêmes objectifs ». Quant au patronat il redoutait les effets de l'accord, les entrepreneurs publics craignent l'alourdissement de l'endettement des entreprises, les entrepreneurs privés rejettent la confidentialité et els secrets qui ont entouré la lettre d'intention.

II- La facilité de financement élargie (1995-1998)

La facilité de financement élargie est un mécanisme étendu de crédit qui date de septembre 1974. Il est partie intégrante des accords de confirmation, sa particularité est de permettre des prêts de plus longue durée et un programme pour faire face aux difficultés structurelles de balance des paiements. La décision du Conseil d'administration de 1974 parle de « *circonstances spéciales de balance des paiements* », cette situation se caractérise par un double handicap :

- Une économie souffrante de graves déséquilibres des paiements liés à des désajustements structurels de la production, des échanges et/ou les distorsions de prix et de coûts ont été généralisées ;
- Une économie caractérisée par une croissance lente et une position de balance des paiements essentiellement faible qui empêchent la poursuite de toute politique active de développement.

Vu l'ampleur de ces difficultés, la durée de prêts est portée à trois ans et le remboursement commence, entre quatre ans et demi et dix ans, après le tirage.

Le montant des achats dans le cadre de la facilité élargie peut atteindre 140% de la quote-part du pays²⁵⁸. Un pays qui cumule un tirage sur les tranches de crédit (accord de confirmation) et un autre, au titre de la facilité élargie, le maximum cumulé atteint 165% de la quote-part.

Les conditionnalités de facilité de financement élargie sont renforcées. Le pays bénéficiaire doit présenter un programme détaillé pour la première année et les deux années suivantes. Ici, le Fonds accorde une attention particulière aux mesures micro-économiques sur l'offre, c'est-à-dire, sur la production.

Le 23 mai 1995, le FMI annonce l'octroi d'un crédit de 1,8 milliard de dollars, au bénéfice du gouvernement algérien. Les tirages, au titre de cette modalité de crédit, sont étalés sur toute la période du programme, soit cinq tranches²⁵⁹

²⁵⁸ Dans le cas de l'Algérie, il a atteint 127%.

Paragraphe 2 : Les mesures d'ajustement et de stabilisation

En réalité, l'ajustement est un terme *polysémique*, au double sens de stabilisation et de changement structurel. « *On peut le définir au sens large comme le processus par lequel une économie s'adapte à l'environnement international ou plus précisément comme la manière dont la balance des paiements s'équilibre à la suite d'une perturbation. Au sens strict, il se distingue de la stabilisation (restriction de la demande globale) et correspond à une croissance de la production, à une promotion des exportations ou à un processus de substitution des importations* »²⁶⁰. L'ajustement structurel peut être défini comme « *l'ajustement durable de la balance des paiements obtenu au moyen d'une adaptation des structures économiques (principalement des structures de production), c'est-à-dire autrement que par une réduction de la croissance économique ou par un recours accru ou excessif aux capitaux extérieurs* »²⁶¹.

Pour le FMI, l'objectif des accords signés avec le gouvernement algérien est le renforcement de la stratégie d'intégration de l'économie algérienne dans l'économie internationale par l'ouverture du commerce extérieur, le réalignement du taux de change et des prix en accordant un plus grand rôle aux forces du marché. Les mesures qui rentrent dans ce cadre sont appelées les mesures de stabilisation (I).

La mise en œuvre des politiques d'ajustement est assurée par les prêts d'ajustement structurel ou sectoriel. Ces prêts sont accordés dans le but de soutenir une réforme, en profondeur, des politiques et des institutions des pays en développement dans l'objectif de leur permettre de ramener les déficits des comptes courants à des proportions plus tolérables. Elles visent à modifier, à moyen terme, les structures et les comportements d'un pays afin qu'il soit en mesure de s'adapter à une plus grande ouverture au marché mondial dont on espère, à la fois, un meilleur équilibre de la balance des paiements et un développement rapide des ressources internes (II).

259 Près de 156,4 millions DST jusqu'au 31 août, 240 millions DST jusqu'au 31 décembre 1995, 325 millions DST jusqu'au 26 février 1996, 409,6 millions DST jusqu'au 31 mai 1996, 747,2 millions DST jusqu'au 31 mai 1997.

260 Cf. A. BELHIMER, op. cit., p. 270.

261 J. ADDA et E. ASSIDOU, Actes du CRID.

I- Les mesures de stabilisation

Deux grands aspects définissent les mesures de stabilisation imposées par le FMI. Il s'agit principalement de mesures relatives aux taux de change (A) et de mesures relatives à la libéralisation du commerce et la liberté des paiements (B).

A- Des taux de change multiples sous le contrôle du FMI

L'article XIX des statuts du FMI prévoit un « régime transitoire » permettant à des États de conserver des taux de change multiples sous son contrôle. Ils sont donc autorisés à différer l'adoption de taux de change unique, à conserver des restrictions sur les paiements courants et à recourir à des arrangements monétaires discriminatoires lorsque l'économie ne peut supporter l'instauration brutale de règles monétaires strictes. C'est notamment le cas de l'Algérie qui s'engageait à rompre avec une longue période d'économie administrée caractérisée par une propriété prépondérante de l'État.

Quatre techniques vont permettre aux autorités monétaires algériennes de faire, graduellement évoluer le dinar dans le sens d'un taux de change unique. D'abord, en 1991 à la faveur de l'Accord de refinancement, puis à partir de 1994, à la faveur de l'Accord de confirmation et de la facilité de financement élargie.

a- L'émission de bons convertibles en devises et des pièces d'or

Un premier pas avait été franchi vers la convertibilité du dinar avec l'émission, dès le 24 février 1991²⁶² d'obligations en dinars assorties de bons convertibles en devises. L'opération appelée « *dinars convertibles* », permet à toute personne physique ou morale autres que des banques de souscrire des obligations à trois ans d'une valeur unitaire de 10 000,00 DA. Chaque titre, par ailleurs librement négociable (art. 2, al. 2) est assorti de dix bons de 1 000,00 DA que le porteur peut échanger contre des devises convertibles à raison d'un bon par semestre.

²⁶² En application du Règlement n°90-05 du 30 décembre 1990 portant institution d'une convertibilité partielle en Dinar au moyen de placements obligataires, cf. Banque d'Algérie, Recueil des Règlements, 1990-1994, p. 27.

La convertibilité partielle du dinar au moyen de l'épargne à terme par souscription d'obligations auprès des banques et établissements financiers, vise explicitement le soutien à l'investissement. L'art. 6 du règlement n°90-05 précise que les montants des souscriptions sont destinés au financement des investissements.

En même temps que les coupons convertibles, dix mille pièces d'or sont émises par la Banque d'Algérie. L'or saisi par les douanes et provenant de la casse de bijoux avait servi dans un premier temps à la frappe de pièces d'un, deux et cinq dinars d'un poids respectif de 3,22 de 6,45 et de 16,22 g.

b- La convertibilité commerciale du dinar

L'instruction du 21 décembre 1991 avait déjà amorcé la convertibilité du dinar en donnant aux opérateurs économiques la possibilité de régler leurs importations en monnaie nationale. Cette ouverture était assortie de trois conditions :

- Que l'importateur doit disposer sur son compte bancaire du montant correspondant à ses importations en dinars ;
- Que les importations dont les montants sont égales ou supérieures à deux millions de dinars soient regroupées ;
- Que ces mêmes importations soient financées sur des lignes de crédit gouvernementales ou multilatérales.

La fixation du seuil plancher de deux millions DA s'explique par le souci d'éviter les surcoûts résultants d'un recours trop fréquent aux crédits extérieurs pour de faibles montants.

La convertibilité du dinar ne se fait pas seulement sur les lignes de crédit gouvernementales. En effet, en cas d'inéligibilité du produit ou de manque de disponibilités sur la ligne de crédit sollicitée, l'importation peut être financée sur réserves propres de la banque centrale suivant une autre procédure. Elle fait alors l'objet d'une présentation au sous-comité des emprunts extérieurs pour examen.

La Banque d'Algérie n'accorde d'autorisation que pour les crédits mis en place par les banques commerciales, assortis d'un délai de grâce de 18 mois au moins pour les biens de consommation, les matières premières et semi-produits, et de trois ans au moins pour les matériels et biens d'équipement. Au titre de l'Accord de confirmation, « *l'accès à la devise est libre pour tous les agents économiques titulaires d'un registre de commerce et les administrations* »²⁶³ à condition que les intéressés soient solvables.

c- Le régime du « fixing »

Annoncé le 1^{er} octobre 1994, ce mécanisme d'économie de marché introduit par la Banque d'Algérie permet de fixer le taux de change du dinar en relation avec les banques commerciales. Ce nouveau dispositif est mis en place en deux phases ; la première dite « d'organisation » durera quelques semaines au cours desquelles les séances de « fixing » sont hebdomadaires et ces séances seront quotidiennes. Durant une seconde phase et le taux déterminé est appliqué dans les deux jours suivants. Selon la banque d'Algérie ce mécanisme devait permettre l'unification du marché des changes par rapport au marché parallèle. Ce qui devait, à son tour consolider la convertibilité commerciale et l'amorce de la convertibilité totale du dinar.

d- Le marché interbancaire des changes

Le marché interbancaire de change « *regroupe toutes les opérations de change au comptant ou à terme entre monnaies nationales et devises étrangères librement convertibles* »²⁶⁴. Il est ouvert aux « *intermédiaires agréés (banques et établissements financiers) qui sont autorisés à prendre des positions de change* » (art. 6). Il peut être accessoirement élargi aux institutions financières non bancaires (art. 2, Ali. 3).

Les intermédiaires agréés disposent librement de certaines ressources en devises énumérées par l'art. 4 du règlement n°95-08 : « *les recettes provenant des exportations hors hydrocarbures et produits miniers, à l'exclusion de la partie revenant à l'exportateur, les sommes provenant de tout crédit financier ou d'emprunt en devises contracté par les intermédiaires agréés pour leurs besoins propres ou pour celui de leurs clientèles, les sommes provenant d'achats effectués sur le marché des changes* ».

²⁶³ Instruction n°20-94 du 12 avril 1994 fixant les conditions financières des opérations d'importations.

²⁶⁴ Art.2, al.1 du règlement n°95-08 du 23 décembre 1995.

La facilité de financement élargie va organiser la suite de l'évolution du régime de change jusqu'en 1997. En outre, elle recommande d'élargir le marché interbancaire de change à d'autres participants que les banques commerciales et l'autorisation d'ouverture de bureaux de change en 1996.

L'autre aspect très important des mesures de stabilisation exigées par le FMI du pays débiteur est la libéralisation du commerce extérieur et la liberté des paiements qui va avec.

B- La libéralisation du commerce et la liberté des paiements

L'accord de confirmation comporte quatre mesures destinées à libérer le commerce et les paiements :

- L'élimination des conditions de maturité minimale des crédits extérieurs destinés à l'importation de biens essentiels ;
- L'élimination graduelle de la liste des produits interdits à l'importation ;
- L'élimination des restrictions au financement des importations de véhicules ;
- L'élimination des listes de produits dont l'importation est soumise à l'observation de critères techniques.

La première mesure a été assortie d'un délai précis (milieu de l'année 1995). Auparavant et dès octobre 1994, les autorités algériennes ont libéralisé les petites importations payées "cash". Concernant la seconde mesure, douze articles sont autorisés à l'importation dès juillet 1994. Quant à la liste des importations soumises à l'observation de critères techniques, elle devait être limitée aux produits alimentaires subventionnés et aux produits pharmaceutiques dès décembre 1994. Dans l'objectif de poursuivre et d'approfondir ces mesures, la facilité de financement élargie projetée d'éliminer, dès le milieu de l'année 1995, l'observation du critère professionnel recommandé pour l'importation de certains biens (médicaments, laits, semoule, farine et blé).

En effet, ce qui est en apparence une énumération de simples mesures techniques va juridiquement et durablement prendre forme dans la loi relative à la concurrence qui consacre le principe de la liberté du commerce.

a- La liberté de commerce interne (la loi 95-06 du 25 janvier 1995 relative à la concurrence)

Parmi les mesures structurelles à introduire dans le programme de l'Accord de confirmation (1994-1995), le chapitre (3) prévoit l'élaboration, dès janvier 1995, d'une loi sur le commerce qui institutionnalise la liberté des prix.

La loi n°95-06 du 25 janvier 1995 relative à la concurrence²⁶⁵ repose sur deux nouveaux principes : la liberté des prix et l'exercice de la concurrence. Aux termes de l'article 4 de la même loi : « *les prix des biens et services sont librement déterminés par le jeu de la concurrence* ». La seule restriction retenue concerne certains biens et services spécifiques et considérés stratégiques (article 5) et les cas de hausses excessives des prix, provoquées par une situation de crise, une calamité ou des difficultés durables d'approvisionnement dans un secteur d'activité ou une zone géographique déterminée ou par des situations de monopoles naturels. Ces situations exceptionnelles peuvent justifier une fixation des prix par décret, à deux conditions : que leur durée ne dépasse pas six mois et qu'elles aient obtenu l'avis du Conseil de la concurrence.

b- La liberté de commerce externe

Deux mécanismes assuraient l'intervention de l'administration du commerce dans la gestion des importations : le respect de certains critères professionnels et techniques et les suspensions des importations de certaines marchandises. Ces deux mécanismes sont appelés à disparaître.

À la veille de l'Accord de confirmation (1994-1995), soixante-huit (68) positions tarifaires étaient interdites à l'importation²⁶⁶, l'ensemble de ces restrictions sont abrogées le 26 décembre 1994²⁶⁷. Ces nouvelles mesures se sont soldées par l'élimination des critères professionnels et techniques applicables aux importations de produits de première nécessité.

En effet, en termes de l'article 3 de l'arrêté du 30 mai 1994, les personnes physiques et morales assurant l'importation de certains produits de première « *doivent justifier de*

265 La loi n°95-06 du 25 janvier 1995 relative à la concurrence, JORA n°9 du 22 février 1995.

266 Arrêté du 10 avril 1994 portant suspension des importations de certaines marchandises.

267 Arrêté interministériel du 26 décembre 1994 portant abrogation de l'arrêté du 10 avril 1994.

capacités technico-commerciales sur les produits et les marchés extérieurs concernés »²⁶⁸. Un premier assouplissement est apporté à cette restriction le 28 décembre 1994 avec l'élimination de deux produits : l'orge et le café²⁶⁹. Les dernières restrictions sont abrogées en fin d'application de l'accord de confirmation précisément en mars 1995.

L'accord de confirmation avait mis l'accent sur l'abolition des restrictions au commerce extérieur, notamment aux importations. Quant à la facilité de financement élargie, elle a mené à son terme la libéralisation du commerce extérieur et des paiements²⁷⁰.

L'accès à la devise pour les dépenses de tourisme et les autres dépenses comme les voyages d'affaires devait parachever la convertibilité du dinar dans les transactions courantes. Il découle de cela la suppression du Comité *ad-hoc* sur le commerce extérieur et une large convertibilité sur les transactions courantes.

Les mesures de stabilisation qui portent principalement sur le taux de change pratiqué et le commerce extérieur s'accompagnent des mesures d'ajustement qui touchent plusieurs aspects de l'économie.

II- Les mesures d'ajustement

L'Accord de financement et la facilité de financement élargie explicitent les mesures d'ajustement dans des matrices qui font l'objet d'un suivi méticuleux par le FMI. Ces mesures portent essentiellement sur les prix intérieurs et les subventions (A), des nouvelles règles de gestion des capitaux marchands de l'État (B), l'assainissement ou la privatisation des entreprises publiques (C) et enfin le renforcement de la protection des investisseurs étrangers (D).

268 Arrêté du 30 mai 1994 définissant les critères professionnels et techniques liés à l'activité d'importation de certains produits de première nécessité. Les produits visés sont : les blés dur et tendre, l'orge, la farine, la semoule, les laits de consommation en poudre, le café, le sucre, les produits pharmaceutiques et l'instrumentation et le matériel de base nécessaire à la pratique médico-chirurgicale.

269 Arrêté du 28 décembre 1994 modifiant l'arrêté du 30 mai 1994 définissant les critères professionnels et techniques liées à l'activité d'importations de certains produits de première nécessité.

270 Cet accord projetait même l'autorisation de régler des dépenses de santé et d'éducation par acquisition de devises auprès de la Banque d'Algérie puis des banques commerciales.

A- Les prix intérieurs et les subventions

Jusqu'en 1989, le fondement politique du système des prix qui a prévalu était la protection du pouvoir d'achat des ménages par la fixation administrative ou le gel des prix et les subventions sur de longues périodes des prix à la consommation des biens et services.

Au titre de l'Accord de confirmation, des mesures relatives aux prix avaient été arrêtées et mises en œuvre :

- Les ajustements des prix des produits subventionnés de l'énergie et de l'alimentation entre 1994 et 1995 (cet ajustement s'est traduit par un accroissement de 98% des prix des biens et services) ;
- L'adoption d'une loi sur la concurrence qui institutionnalise la libre fixation des prix et abolisse pour les producteurs l'obligation pour les producteurs de déclarer leur prix à partir de janvier 1995 ;
- La programmation de plusieurs transferts dont : le transfert de nombre de produits de la catégorie des prix administrés à la catégorie de la marge de profit contrôlée (avril 1994), le transfert des prix plafonnés vers les marges plafonnées et le transfert des marges plafonnées vers les prix déclarés ou libres ;
- La libération des prix dans la construction de logements sociaux ;
- La limitation du soutien des prix à la production agricole pour la semence de blé et des pommes de terre.

Concernant le soutien des prix ou les subventions, jusqu'en 1982, il était assuré par des dotations budgétaires annuelles et ne concernait que les céréales et leurs dérivés, les légumes secs, l'huile, le sucre et les livres. À partir de 1982, un système de compensation est introduit à travers le mécanisme des taxes compensatoires et l'allocation d'une rente à la consommation ou au profit de certains producteurs notamment de le domaine agricole. Le système de compensation visait l'organisation de transferts de revenus qui épargnerait le budget de l'État. Ce système fonctionne parallèlement au soutien budgétaire jusqu'en 1986.

En 1987, le fonds de compensation se substitue totalement au mécanisme précédant. Mais après avoir dégagé des excédents de ressources en 1988, il connaîtra un décalage de plus en plus grand entre ses ressources et ses emplois. En 1995, était encore soutenus les prix des blés dur et tendre, des semoules et farines importés et des laits.

En 1996, seul le lait pasteurisé est soutenu. Ainsi, le fonds de compensation a pour nouvelle finalité le financement et l'approvisionnement des régions du sud²⁷¹.

En réalité, le FMI distingue deux types de subventions : les subventions explicites et implicites. Les premières s'appliquent aux produits de première nécessité et à certains produits pétroliers (gasoil et butane) dont les prix de vente sont inférieurs aux prix d'équilibre des entreprises qui les produisent puisqu'elles bénéficient des allocations de subventions. Les secondes sont recensées pour les produits dont le prix sur le marché intérieur se situe à un niveau inférieur à leurs coûts économiques ; c'est le cas de l'électricité, du gaz et de l'eau.

Au titre de l'Accord de refinancement²⁷², les autorités algériennes avaient souscrit un engagement d'ajustement périodique des prix des produits de base subventionnés, des produits pétroliers, de l'électricité et du gaz. L'engagement portait sur la réduction du tiers des subventions, explicites et implicites avec effet à partir de mars 1991.

Pour l'ensemble des produits subventionnés, l'Accord de confirmation fait une recommandation générale, il s'agit de la revue trimestrielle des subventions explicites et implicites. Quant à la facilité de financement élargie, elle fixe pour objectif global l'élimination totale des subventions aux produits alimentaires et pétroliers dès la fin de l'année 1995. Elle autorise cependant que les prix des produits alimentaires²⁷³ transitent pendant une année par le régime des marges contrôlées avant d'être transférés au régime des prix libres. Elle établit également l'élimination des contrôles des marges et le passage aux prix libres des produits suivants : le sucre (mi-1995), les articles et livres scolaires et les médicaments. Par ailleurs, les subventions destinées au secteur agricole devaient être réduites, à titre d'exemple, le soutien aux prix à la production des céréales devait être abandonné au profit d'un système de prix calé sur les cours internationaux.

271 En vertu de l'arrêté interministériel du 31 décembre 1995 fixant la liste des marchandises éligibles au remboursement des frais de transport liés à l'approvisionnement et la distribution inter-wilaya du sud. Ce dispositif concerne les wilayas de : Tamanrasset, Adrar, Illizi et Tindouf. Les produits concernés sont : la semoule, la farine, les laits en poudre adulte et infantile, le café, le thé, le sucre, les légumes secs, le riz, la pomme de terre, les articles et fourniture scolaires.

272 Supra, p. 99.

273 Il s'agit du lait en poudre pour adultes, de semoule première catégorie, de la semoule ordinaire, de la farine, du lait pasteurisé et du lait pour enfant.

C- Les nouvelles règles de gestion des capitaux marchands de l'État

L'Accord de confirmation avait projeté avec succès d'une part, le passage à l'autonomie financière des cinq (5) des vingt-trois (23) entreprises publiques non encore autonomes et la mise en place de contrats de performance entre leurs dirigeants et l'État. D'autre part, la dissolution de quatre-vingt-huit (88) entreprises publiques locales.

La facilité de financement approfondie la tendance amorcée par l'Accord de confirmation. Elle projette, pour l'année 1995, d'une part la liquidation des entreprises publiques locales dissoutes sous l'empire de l'Accord de confirmation, leur autonomisation et/ou l'ouverture de leur capital à la participation privée, d'autre part, l'achèvement du programme de restructuration et de réhabilitation de 23 entreprises publiques non-autonomes.

Les mesures préconisées vont trouver leur traduction dans une loi organisant le retrait de l'État de la gestion directe de l'économie. L'État entrepreneur et gestionnaire poursuit sa mutation vers un État régulateur sans pour cela perdre de vue ses droits de propriétaire de capitaux marchands, qu'ils soient éligibles ou non à la privatisation. Il va organiser leur gestion, avec l'intention déclarée d'en tirer le meilleur profit et se préparer à honorer ses engagements à l'égard de ses créanciers.

L'instrument juridique de cette stratégie est un texte fondamental : l'ordonnance n°95-25 du 24 septembre 1995 relative à la gestion des capitaux marchands de l'État²⁷⁴. Les textes antérieurs relatifs aux entreprises publiques avaient organisé le passage de ces dernières à l'autonomie, en dégageant leurs organes dirigeants de la tutelle des ministères pour les placer sous l'autorité stratégique de fiduciaires (les fonds de participation). Le nouveau dispositif abroge les lois de 1988 et se propose de les simplifier.

Les capitaux marchands de l'État sont constitués des « *actions de participations, certificats d'investissements et autres valeurs mobilières en représentation du capital des sociétés commerciales* » énonce l'art. 1 de l'ordonnance n°95-25. Il s'agit, plus précisément des « *entreprises publiques économiques contrôlées par les holdings publics et dans lesquelles ces derniers détiennent des participations* » (art. 23).

²⁷⁴ Ordonnance n°95-23 du 25 septembre 1995, JORA n°55 du 27 septembre 1995.

Les holdings succèdent aux fonds de participations. Les capitaux marchands de l'État détenus par ces derniers sont transférés aux holdings. Les fonds de participation sont dissous par résolutions de leurs assemblées générales respectives. Les holdings sont des sociétés par actions créés par acte notarié. Leur capital social est « *détenu intégralement et/ou conjointement par l'État et les autres personnes morales de droit public* » (art. 5). On distingue les holdings de filière ou de branche qui regroupent des entreprises d'une même branche d'activité ou d'une même filière technologique²⁷⁵, et les *holdings* de type conglomérat économique qui regroupe les entreprises publiques économiques intervenant dans les secteurs purement concurrentiels²⁷⁶.

Les *holdings* organisent « *la gestion et le contrôle des fonds publics détenus par l'État ou toute autre personne morale de droit public* » (art. 1). Ils ont pour mission de « *rentabiliser et de faire fructifier le portefeuille d'actions, participations et autres valeurs mobilières qui lui sont transférés et d'impulser le développement des ensembles industriels, commerciaux et financiers qu'il contrôle* » (art.9).

Le Conseil national des participations de l'État coordonne et oriente l'activité des *holdings*, il arrête les stratégies et définit dans des programmes d'ensemble ou de filières les objectifs à atteindre par les *holdings* publics. Le Conseil est placé sous l'autorité d'un tantôt délégué aux participations de l'État nommé par décret exécutif, tantôt du Chef du gouvernement qui en assure la présidence.

L'Assemblée générale des holdings a un statut confus. On déduit de l'art. 21 que les holdings disposent d'une assemblée générale dont les missions sont assurées par « *des représentants dûment mandatés par le Conseil national des participations de l'État* ». Cependant, on ignore le nombre de ses membres et leurs prérogatives en dehors de la désignation des commissaires aux comptes.

Le directoire ou le directeur général gère le holding, sous le contrôle du Conseil selon l'article 11. Les membres du directoire, dont le nombre est fixé par les statuts, ou le directeur général

275 Six holdings entrent dans cette catégorie, ils couvrent les branches suivantes : les mines, la sidérurgie-métallurgie, la mécanique, les industries électriques et électroniques, les industries agroalimentaires de base, enfin, la chimie, la pharmacie et les engrais.

276 Cinq holdings couvrent ces secteurs : l'agro-alimentaire, les industries manufacturières, les services, les grands travaux, le bâtiment et les matériaux de construction.

lorsqu'il s'agit d'une seule personne, sont désignés par l'Assemblée générale pour une période de six années renouvelables « *parmi les professionnels réunissant les qualités, la compétence et l'expérience requises dans les domaines d'activités concernés* » (art. 11).

C- La privatisation

L'accord de confirmation porte essentiellement sur des mesures institutionnelles ou législatives. Il mentionne, en effet, la création d'un ministère de la restructuration industrielle ayant en charge la privatisation des entreprises publiques, l'élaboration d'un nouveau code des investissements autorisant la participation des banques étrangères aux capitaux des banques locales et l'introduction de normes gouvernant la vente des entreprises publiques.

La matrice de l'Accord de confirmation prévoit également, au point 6 l'amendement du décret législatif n°93-12 du 5 octobre 1993 relatif à la promotion de l'investissement en vue d'autoriser les investissements locaux ou étrangers dans les entreprises publiques jusqu'à hauteur de 49% de leur capital et l'établissement d'une base pour cession des entreprises publiques. Dans l'esprit des experts du FMI, investissements étrangers et privatisations vont de pair. Ils tendent à infléchir l'évolution des lois dans le sens de l'abolition des discriminations. Ils veillent également à accorder plus de droits aux investisseurs nationaux pour la participation au capital des entreprises publiques ou leur rachat en cas de liquidation.

La facilité de financement élargie poursuit les mêmes objectifs, l'accord mentionne l'importance de réaliser une privatisation effective notamment dans certains secteurs comme le tourisme, le commerce, les transports et l'industrie agro-alimentaire. Plus fondamentalement, c'est la loi autorisant les privatisations²⁷⁷ qui doit asseoir cet objectif sur des bases durables²⁷⁸.

Le rédacteur de l'ordonnance n°95-22 relative à la privatisation des entreprises publiques se montre soucieux d'évacuer toute connotation idéologique. Les opérations en question, précise l'article 4 de l'ordonnance « *ne peuvent être décidées ou autorisées que si elles ont pour finalité de réhabiliter ou de moderniser l'entreprise et/ou de maintenir tout ou partie des*

²⁷⁷ Ordonnance n°95-22 du 26 août 1995 relative à la privatisation des entreprises publiques. JORA n°48 du 3 septembre 1995.

²⁷⁸ Il faut noter qu'auparavant, la loi de finances complémentaires pour 1994 avait franchi un premier pas en autorisant à l'art. 24 « la cession à toute personne physique ou morale des biens relevant du patrimoine propre de l'entreprise publique économique, à l'exclusion des biens d'affectation et des portions du domaine public exploitées en jouissance »

emplois salariés ». Ces considérations générales sont destinées à rassurer les partenaires sociaux, notamment les syndicats et les entrepreneurs publics attachés à la préservation des entreprises visées.

L'entreprise publique est privatisée suivant l'une des quatre modalités suivantes :

- Cession par le biais du marché financier prévue à l'article. 25 de l'ordonnance, elle se réalise au moyen de l'une des trois techniques suivantes : par offre de vente d'actions et autre valeurs mobilières à la bourse des valeurs mobilières ; par offre publique de vente à prix fixe ou en combinant les deux mécanismes ;
- La cession par appel d'offre national et/ou international s'effectue sur avis d'un délégué. Le prix de vente ne peut être inférieur au prix d'offre ;
- Le contrat de gré à gré est admis, exceptionnellement, si les dispositions prises au titre des cessions par le biais des marchés financiers ou par appel d'offres sont restées sans effet au moins à deux reprises ou dans deux cas particuliers : en cas de transfert de technologies spécifiques et en cas de nécessité d'avoir une gestion spécifique ;
- La privatisation de la gestion est réalisée dans les mêmes conditions que la cession par appel d'offre.

Concernant les organes de la privatisation, l'ordonnance distingue les organes de mise en œuvre et de surveillance de la privatisation. Pour les premiers, deux organes ont en charge la mise en œuvre des opérations : l'institution et le conseil. L'institution de la privatisation est dénommée délégué²⁷⁹. Le délégué est une personne physique désignée par le Chef du gouvernement, placé sous son autorité. Il met en œuvre le programme de privatisation des entreprises retenues sur lesquelles il a des pouvoirs d'administration²⁸⁰. Quant au conseil de privatisation, il est créé auprès de l'institution, il se compose de sept à neuf membres également nommés par le chef du gouvernement « *en raison de leurs compétences particulières dans les domaines de la gestion économique, juridique et technologique* » (art. 12 al. 2) pour une durée de trois années renouvelables. La mission principale du conseil est l'évaluation des entreprises éligibles à la privatisation « *selon les méthodes et techniques appréciées [...] en prenant en considération les particularités de chaque cas, notamment la*

279 L'ordonnance est restée muette sur la dénomination de l'institution. Un texte ultérieur précisera sa dénomination, le décret exécutif n°96-106 du 11 mars 1996 portant désignation de l'institution chargée de la privatisation, JORA n°18 du 20 mars 1996.

280 Art. 4 du décret exécutif n°96-106, op. cit.

valeur marchande réelle des actifs, les bénéfices réalisés, la valeur économique substantielle, l'existence de filiales, la position sur le marché, les perspectives d'avenir et, le cas échéant, la valeur boursière » (art. 14). Le conseil établit lui-même, ou en recourant à des experts, les rapports d'évaluation et une fourchette pour la détermination du prix d'offre de cession. Le rapport et la fourchette sont approuvés par la commission de surveillance.

La surveillance des opérations de privatisation est assurée par la commission de contrôle qui se compose de cinq membres nommés par les ministres concernés et le syndicat le plus représentatif²⁸¹. Elle a pour rôle « *de veiller au respect des règles de transparence, de sincérité et d'équité du déroulement des opérations de privatisation* » (art. 40). Elle approuve le rapport d'expertise et la fourchette d'évaluation dans un délai d'un mois.

En réalité, très peu de prétendants se sont manifestés pour l'acquisition d'actifs dans le cadre de la privatisation sous le régime de l'ordonnance 95-22. Deux obligations avaient fait obstacle à l'intérêt qu'elle pouvait présenter pour les éventuels acquéreurs : le maintien des activités et du personnel et le mode de règlement. L'ordonnance n°97-12 du 26 août 1997 va s'efforcer d'y remédier²⁸².

L'article 2 de l'ordonnance 97-12 lève l'obligation pesant sur l'acquéreur de « *maintenir l'entreprise en activité pendant une durée moyenne d'au moins cinq ans* » au titre de l'article 4 de l'ordonnance 95-22. Toutefois, précise l'article 2 de l'ordonnance 97-12, l'engagement du ou des acquéreurs « *à réhabiliter ou moderniser l'entreprises et/ou à maintenir tout ou partie des emplois salariés et à maintenir l'entreprise en activité peuvent bénéficier d'avantages spécifiques négociés au cas par cas* ». Par ailleurs, l'acquéreur n'est plus tenu de régler au comptant le prix du capital privatisé. L'art. 9 de l'ordonnance 97-12 confirme le paiement à tempérament au profit des salariés de l'entreprise concernée (alinéa a) et l'étend aux repreneurs autres que les salariés (alinéa b). Dans ce dernier cas, la décision revient au Conseil du gouvernement, saisi sur proposition du Conseil de la privatisation.

281 La commission est composée d'un magistrat de l'ordre judiciaire proposé par le ministre de la justice, un représentant de l'inspection générale des finances proposé par le ministre des finances, d'un représentant du Trésor proposé par le ministre chargé du Trésor, un représentant du syndicat des salariés le plus représentatif et enfin d'un représentant du ministre sectoriel concerné (art. 38 de l'ordonnance 95-22).

282 Ordonnance n°97-12 du 26 août 1997 modifiant et complétant l'ordonnance n°95-22 relative à la privatisation des entreprises publiques. JORA n°15 du 19 mars 1997.

D- Les investissements étrangers

Le traitement de l'investissement étranger par la loi 90-10 du 14 avril 1990 relative à la monnaie et au crédit²⁸³, puis par le décret législatif 93-12 du 5 octobre 1993²⁸⁴, vont être complétés par des textes destinés à étendre le dispositif de protection de l'investissement étranger.

La matrice de l'accord de confirmation ne recommande pas l'élaboration d'un nouveau dispositif juridique en la matière. Elle attend seulement que le dispositif mis en place en 1993 soit amendé. Quant à la matrice de facilité de financement élargie, elle n'évoque pas la question. On peut déduire de ce silence que le corpus juridique existant est satisfaisant.

Durant l'année de l'application de l'Accord de confirmation (1994-1995), les dispositions complémentaires adoptées en application du décret législatif 93-12 du 5 octobre 1993 relatif à la promotion de l'investissement concernent :

- Les attributions, l'organisation et le fonctionnement de l'agence de promotion de soutien et de suivi des investissements (APSI) ;
- Les zones franches ;
- Le niveau des fonds propres requis des investisseurs ;
- Le renforcement du dispositif de protection en faveur des investisseurs.

L'APSI²⁸⁵ est un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, placée sous la tutelle du chef du gouvernement.

L'APSI ne délivre pas d'agrément, ni d'autorisation, les investissements étant libres et soumis au régime de la déclaration non obligatoire, elle se contente « *d'accuser réception, par écrit, de la déclaration d'investissement déposée par l'investisseur* » (art. 4, al. 4). L'intérêt de l'investisseur à accomplir les modalités de déclaration auprès de l'Agence est qu'elle a pouvoir de « *décider de l'octroi des avantages liés à l'investissement* » (art. 3, al. 4).

283 Supra.

284 Dans le cadre des lois d'exception (BELAID).

285 Le décret exécutif n°94-319 du 17 octobre 1992 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence de promotion, de soutien et de suivi des investissements. JORA n°67 du 19 octobre 1994.

Des barèmes et grilles d'analyse sont établis par le conseil d'administration de l'agence pour éviter le caractère discrétionnaire de l'évaluation des projets d'investissements soumis aux fins d'obtention des avantages. Ils sont approuvés et adoptés par délibération du conseil d'administration de l'agence. Pour appuyer la volonté du gouvernement de renoncer au caractère discrétionnaire des bases d'appréciation de l'investissement pour l'octroi des avantages, le décret exécutif n°94-319 impose la publication des barèmes et grilles d'analyse au bulletin officiel des annonces légales. Les décisions d'octroi ou de refus des avantages accordées par l'Agence sont signées par son directeur général et délivrées à l'intéressé dans un délai de 60 jours à compter de la date de la déclaration d'investissement et de la demande d'avantages. En cas de refus de l'un ou de tous avantages, la décision de l'agence est susceptible de recours devant le chef du gouvernement. Si la décision de ce dernier, notifiée dans un délai maximum de 15 jours à compter de la date de réception du recours, confirme le bien-fondé du recours introduit, l'agence délivre à l'investisseur la décision d'octroi des avantages demandés. Dans le cas contraire, la décision de l'agence est considérée comme définitive et insusceptible de recours juridictionnel²⁸⁶.

Concernant les zones franches, c'est le décret exécutif n°94-320 du 127 octobre 1994²⁸⁷ qui détaille ce dispositif. La consistance de la zone franche peut être délimitée à partir des éléments de la concession prévues au cahier des charges générales annexé à la convention portant concession de la zone franche et dont l'art. 2 distingue ceux d'entre eux qui sont soumis au paiement d'une redevance locative de ceux qui ne le sont pas ou peuvent ne pas l'être. Il s'agit dans le premier cas des ouvrages existant au port ou à l'aéroport, ses dépendances et le matériel destiné à son fonctionnement. Dans le deuxième cas, il s'agit des immeubles et terrains affectés par l'État aux services publics de la police, de la douane et de la protection civile qui ne sont pas soumis au paiement d'une redevance locative.

La gestion et l'exploitation d'une zone franche est concédée par voie d'appel d'offres national et international, ouvert ou restreint, ou de gré à gré, effectué par l'APSI. Elle donne lieu à une convention entre l'exploitant ou concessionnaire (personne morale publique ou privée) et le ministre des finances. Un cahier des charges y est annexé.

286 À titre de rappel en trois ans (1994-1997) 127 projets déclarés ont été enregistrés par l'agence dans le cadre du partenariat. L'industrie était le centre d'intérêt des investisseurs avec 77 projets déclarés, suivie du secteur des services.

287 Décret exécutif n°94-320 du 127 octobre 1994 relatif aux zones franches. JORA n°67 du 19 octobre 1994.

Les fonds propres sont définis par les articles 2, 3 et 5 du décret exécutif n°94-323 du 17 octobre 1994 fixant le seuil minimum de fonds propres relatifs aux investissements²⁸⁸. Le seuil minimum de fonds propres est fixé en fonction du montant de l'investissement projeté : 15% du montant global de l'investissement si celui-ci est inférieur ou égal à 2 millions de DA, 20% s'il est supérieur à 2 millions de DA et inférieur ou égal à 10 millions de DA, 30 % s'il est supérieur à 10 millions de DA.

À propos du renforcement du dispositif de protection, l'Algérie adopte et ratifie trois instruments internationaux relatifs aux investissements étrangers :

- La convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États²⁸⁹ ;
- La convention portant création de l'Agence internationale de garantie des investissements²⁹⁰ ;
- La convention portant création de l'Agence multilatérale de garantie des investissements²⁹¹.

Ces ratifications confortent la faculté donnée aux entreprises publiques de compromettre, de recourir à l'arbitrage et d'honorer les sentences arbitrales.

En ratifiant en novembre 1995 la convention portant création de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI), des garanties sont accordées aux investisseurs étrangers soucieux de se protéger contre les risques. Quatre catégories de risques sont couvertes : le risque de transfert, d'expropriation et autres mesures analogues, de rupture de contrat et de conflits armés et troubles civils. Le dernier risque est particulièrement adapté à l'Algérie en raison des violences qui opposaient les forces gouvernementales aux groupes islamiques armés.

288 Décret exécutif n°94-323 du 17 octobre 1994 fixant le seuil minimum de fonds propres relatifs aux investissements. JORA n°67 du 19 octobre 1994.

289 Ordonnance n°95-04 du 21 janvier 1995 portant approbation de la convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États. JORA n°07 du 15 février 1995.

290 Ordonnance n°95-05 du 21 février 1995 portant approbation de la convention portant création de l'Agence internationale de garantie des investissements. JORA n°7 du 15 février 1995.

291 Décret présidentiel n°95-345 du 30 octobre 1995 portant ratification de la convention portant création de l'Agence multilatérale de garantie des investissements. JORA n°66 du 5 novembre 1995.

Outre la protection contre les risques couverts par la convention portant création de l'AMGI, l'Algérie ratifie également la convention pour le règlement des différends, relatif aux investissements entre États et ressortissants d'autres États (CIRDI). Ce centre institué à cet effet, dont le siège est celui de la Banque mondiale, offre les moyens de conciliation et d'arbitrage en tenant une liste de conciliateurs et une liste d'arbitres. Ces listes sont composées de personnes qualifiées désignées par les États membres ou le Président de la Banque Mondiale pour des périodes de six ans renouvelables. Elles forment la commission de conciliation ou le tribunal d'arbitrage. Toute sentence arbitrale est obligatoire à l'égard des parties est susceptible d'une demande en interprétation (concernant le sens ou la portée), de révision (en raison de la découverte d'un fait de nature à exercer une influence décisive) ou d'annulation (pour vice dans la constitution du tribunal, excès de pouvoir manifeste, corruption, inobservation grave d'une règle fondamentale de procédure ou défaut de motif) avant d'être une sentence définitive.

Le rééchelonnement de la dette extérieure algérienne et l'application stricte du PAS sous la surveillance étroite des institutions monétaires et financières internationales a eu un impact majeur sur le corpus de la législation algérienne et l'ensemble des institutions chargées de son application. La "*réception*" dans le droit économique algérien d'une nouvelle catégorie juridique appelée : autorité administrative indépendante est une illustration vivante de la mutation du statut et du rôle de l'État dans l'économie. Cette évolution annonce la transition vers un État régulateur.

Titre 2 : La transition vers un État régulateur

Depuis plus d'une vingtaine d'années, le droit algérien est de plus en plus envahi par des catégories juridiques propres au droit des pays occidentaux sous l'effet conjugué de la libéralisation de l'économie et de la mondialisation. Dans la mesure où l'État se désengage de pans entiers de l'économie dans le cadre de la mise en chantier d'une économie de marché, il se trouve contraint d'adopter les règles en vigueur dans les pays libéraux, on y assiste ainsi à la réception de l'ordre juridique libéral par le biais de l'importation massive de nouvelles technologies juridiques « *clés en mains* ».

Le phénomène de mondialisation croissante, soit la construction d'une économie de marché à l'échelle mondiale, s'accompagne de la production de nouvelles règles dont la maîtrise s'impose comme une nécessité au regard de l'insertion du pays concerné dans une économie sans frontière. Les Etats assistent donc à un processus de diffusion/réception de l'ordre juridique libéral aussi bien en tant que corpus de règles qu'un ensemble de structures chargées de leur mise en œuvre.

Outre l'importance de codes « *clés en mains* » et parallèlement à la mise en chantier d'un vaste mouvement de déréglementation et de retrait de l'Etat de la sphère économique au profit du marché, on observe la mise en place de nouvelles structures calquées sur le modèle occidental des autorités administratives indépendantes chargées de multiples fonctions liées au processus de régulation d'une économie en transition. Ces dernières constituent en effet « *une manifestation du libéralisme économique quand elles assurent la transition d'une économie administrée à une économie de marché* »²⁹²

Contrairement à ce que laisse suggérer le mythe du retrait ou du désengagement de l'État de la sphère économique, le passage de l'État providence à l'État régulateur ne signifie nullement la fin de l'intervention de l'État dans le champ économique puisque l'économie de marché ne requiert pas le spontanéisme que ses fervents défenseurs lui prêtent. Ainsi donc, l'État se désengage des pans entiers de l'économie comme le recommande la doctrine libérale, il reste que, face aux nécessités et aux exigences d'un encadrement efficient du marché, l'intervention de l'État s'avère plus que nécessaire. Toutefois, celle-ci prend de

292 J. L. AUTIN, « Le devenir des autorités administratives indépendantes », RFDA, 2010, p. 883.

nouvelles formes et s'exerce à travers des structures inédites : il s'agit des autorités de régulation indépendantes (chapitre 1). Mais, si le législateur algérien adopte bien souvent ces catégories juridiques, il semble les vider de leur substance originelle (chapitre 2)

Chapitre 1- Les autorités administratives indépendantes : une nouvelle catégorie juridique dans le droit algérien

Contrairement à ce qui laisse suggérer le mythe du retrait ou de désengagement de l'État de la sphère économique, le passage de l'État providence à l'État régulateur s'opère au moyen de la mise en œuvre de nouvelles formes de régulation. Ainsi des nouvelles structures à caractère hybride dénommées autorités administratives indépendantes sont chargées de remplir les nouvelles tâches que commande la régulation des activités économiques et financières (section 1). Les différentes formes de régulation qu'elles assurent placent les AAI au cœur des activités économiques et financières (section 2).

Section 1 : Le processus de régulation des activités économiques via les d'autorités administratives indépendantes (AAI)

En dépit de l'extrême hétérogénéité qui les caractérise, ces multiples organes ont en commun de partager la qualification d'autorités administratives indépendantes ainsi que la fonction de régulation de l'activité économique et financière à laquelle sont rattachés. A ce propos, on s'interrogera sur la pertinence de la notion d'autorité administrative indépendante (paragraphe 1), avant de tenter un examen des multiples fonctions de régulation qui leur sont confiées par la loi (paragraphe 2) qui soulèvent de redoutables problèmes juridiques (paragraphe 3) et enfin leur régime contentieux (paragraphe 4).

Paragraphe 1 : Le bien-fondé de la notion d'autorités administratives indépendantes

Le bien-fondé de la naissance des autorités administratives indépendantes est lié, pour certains auteurs, à la nécessité d'établir un correctif au désengagement de l'État au nom de l'intérêt général. Ainsi donc, le passage de l'État interventionniste à l'État régulateur est à l'origine de la mise en œuvre de nouveaux mécanismes institutionnels de régulation économique (I). Le motif mis en avant par une bonne partie de la doctrine est l'inadaptation de l'administration classique à satisfaire un nouveau besoin de "*régulation*" qui réclame la mise en œuvre d'institutions à caractère particulier (II).

I- La notion des autorités administratives indépendantes dans le droit comparé

Pourquoi des autorités administratives indépendantes ? La réponse à une telle interrogation est à rechercher dans le droit comparé. En effet, ces institutions sont nées dans les pays occidentaux, le législateur algérien fait appel à des structures *ad-hoc* qu'il puise essentiellement dans le droit français qui lui-même s'inspire de l'expérience des agences américaines²⁹³. Ce qui traduisait manifestement une relative mondialisation des catégories juridiques²⁹⁴.

Parmi les multiples préoccupations liées au passage de l'État providence à l'État régulateur, on peut citer : la nécessité de définir les règles destinées à construire une économie de marché et la mise en œuvre d'un ensemble de mesures qui sanctionnent les comportements préjudiciables au marché.

Par ailleurs, si certains secteurs d'activité sont désormais ouverts à la concurrence, ils restent cependant marqués par de fortes préoccupations de service public. À ce titre, l'État est chargé de s'assurer du respect par les opérateurs des missions de service public comme dans le cas de la distribution de l'énergie électrique, de l'eau ou en matière de télécommunication. Dans d'autres secteurs, comme en matière d'activité bancaire et assurances, les pouvoirs publics doivent veiller aux intérêts de la clientèle.

Ainsi s'entrecroisent des intérêts contradictoires : d'un côté ceux des opérateurs, de l'autre ceux des usagers, de la clientèle ou du consommateur d'une manière générale et enfin ceux de l'État qui doit assurer le bon fonctionnement du marché.

Si l'intervention de l'État s'avère nécessaire, il reste qu'une telle intervention change de nature. Considérée comme une alternative à l'intervention directe d'un État entrepreneur, la régulation vise à corriger les déficiences du marché par l'édiction de règles.

293 Si l'on prend le cas des États-Unis d'Amérique, de tels organes, dénommés « Indépendant agencies » ou encore « Independent regulatory commission » couvrent un ensemble de domaines et secteurs d'activité. On peut recenser dans cette catégorie : la Federal trade Commission chargée de lutter contre les cartes économiques ainsi que les pratiques commerciales déloyales, la Security and Exchange Commission dont le rôle consiste en la surveillance du marché financier et boursier, le Federal Reserve Board en charge de la politique monétaire et la Federal Communications Commission compétente en matière de télécommunication...etc. 293 Voir M.H. Davis, « L'expérience américaine des "indépendant regulatory commissions" », in C.A. Colliard et G.Timsit, (s/dir), Les autorités administratives indépendantes, PUF, Paris, 1988. P 222 et s.

294 L. BOY, « réflexions sur le droit de la régulation », D. 2001, p. 3033.

On assiste ainsi à une transformation qualitative de l'intervention de l'État qui agit selon les nouveaux besoins du marché. La régulation est donc considérée comme « *une refondation de la légitimité interventionniste de l'État suivant de nouvelles modalités* »²⁹⁵. Autrement dit, la régulation n'est pas équivalente à l'exclusion et la négation du rôle de l'État dans le bon fonctionnement des enchaînements, mais c'est une autre façon d'agir qui « *procède d'une philosophie sociétale qui s'accommode de la subsidiarité politique, de l'autonomie juridique des agents et de l'économie de marché* »²⁹⁶.

Le passage de l'État providence à l'État régulateur a imposé de nouvelles formes et modalités d'actions économiques de l'État. À l'origine de cette évolution, les critiques de l'idéologie libérale à l'égard de l'État providence et de son administration disqualifiée, selon elle, à répondre aux nouvelles fonctions de l'État régulateur.

La doctrine s'accorde à évoquer le développement fulgurant de l'État de droit qui ne peut s'accommoder avec les attitudes politiciennes qui caractérisent l'administration dans ses représentations classiques²⁹⁷. En somme, le passage de l'État interventionniste à l'État régulateur est à l'origine de la mise en œuvre de nouveaux mécanismes institutionnels de régulation sociale au motif que les instances administratives traditionnelles sont inadaptées « pour satisfaire le besoin nouveau de régulation sociale et de protection des libertés »²⁹⁸. L'autre argument relève de l'exigence d'un arbitrage impartial indispensable au bon fonctionnement du marché. D'abord, le caractère excessif de l'administration classique directement soumis au gouvernement, ne peut offrir des garanties d'impartialité et de neutralité à l'égard des acteurs du marché. À cela, il faut mentionner que dans certains secteurs où l'État reste actionnaire de certaines entités juridiques, il est, inévitablement, traversé par une contradiction entre objectifs patrimoniaux et les impératifs d'une régulation impartiale. C'est une situation très représentative de conflits d'intérêts entre l'État actionnaire, soucieux de valoriser, au mieux, l'entreprise qu'il détient, et l'État régulateur, qui doit veiller au bon fonctionnement du marché. Cette situation exige la mise en œuvre de mécanismes d'arbitrages indépendants des intérêts antagoniques en présence.

295 J-Ch. JOBART, « Essai de définition du concept de régulation : de l'histoire des sciences aux usages de droit », Droit Prospectif, n°1, 2004, p.54.

296 Cl. CHAMPAUD, « Régulation et droit économique », RIDE, n°1, 2002, p. 61.

297 J. RIVERO, « Questions », in C-A Colliard et G. Timsit, (s/dir), Les autorités administratives indépendantes, PUF, Paris, 1988, p. 310.

298 C. TEITGEN-COLLY, « les Autorités administratives indépendantes : histoire d'une institution », in C-A Colliard et G Timsit, (s/dir), les autorités administratives indépendantes, op, cit p .37.

Par ailleurs, l'organisation classique des administrations publiques ne répond pas aux exigences d'efficacité que réclame l'encadrement de certaines activités économiques et financières. En un mot « *l'édifice institutionnel classique n'est plus apte à répondre aux exigences d'une intervention efficace, adaptée et rapide de la puissance publique face aux développements figurants des sciences et des techniques des communications, des méthodes de gestion, des produits financiers ainsi que d'espaces virtuels* »²⁹⁹.

Enfin, suivant les partisans de la régulation, l'absence de liens organiques dans les administrations traditionnelles qu'elles soient chargées de l'énonciation de la norme, de son application individuelle et de la résolution des difficultés nées de l'application rendait en effet difficile l'adaptation constante et l'efficacité de l'intervention administrative. Il s'ensuit nécessairement des dysfonctionnements liés à l'éclatement du processus décisionnel ayant trait au fonctionnement du marché.

C'est dans l'objectif de répondre à ces multiples critiques et aux nombreuses attentes des acteurs économiques qu'ont été érigées les autorités administratives indépendantes.

299 M-A. FRISON-ROCHE, « Définition du droit de la régulation économique », D 2004, p.127.

II. Les principales caractéristiques des autorités administratives indépendantes

L'institution des Autorités Administratives Indépendantes (AAI) de régulation, qui permet à l'État d'endosser son nouvel habit de régulateur, répond aux nouvelles et multiples exigences des théoriciens du marché.

Si la doctrine s'accorde à relever la difficulté de cerner la notion de régulation³⁰⁰, elle admet tout de même que cette notion implique l'intégration de plusieurs fonctions séparées dans l'exercice de l'administration classique³⁰¹.

Hervé BOURGES écrit : « *sur les marchés en évolution, les règles à appliquer ne peuvent être entièrement définies par des lois et des décrets. Il faut qu'elles soient adaptées au plus juste, en tenant compte de la réalité des marchés, des possibilités des différents opérateurs et de l'intérêt des utilisateurs. Cette adaptation au cas par cas des principes fixés par la loi, c'est la régulation* »³⁰².

Selon les partisans de la régulation, pour répondre aux dysfonctionnements nés de l'intervention de plusieurs acteurs sur le marché, il est nécessaire d'instituer des organes cumulant de multiples fonctions. Ce cumul des fonctions dotera l'autorité de régulation d'un pouvoir d'action globale et concrète de surveillance et de contrôle de nature à faire face aux dysfonctionnements du système et aux rapports de force en action dans l'économie de marché.

Par ailleurs, la complexité de certains secteurs d'activité, que l'on ne peut laisser à la charge de l'administration classique, nécessite l'intervention d'organes investis d'une mission de régulation globale qui fait appel à la mise en œuvre des pouvoirs multiples et variés. « *Cette imbrication des compétences, cette confusion des pouvoirs semble ainsi être la marque de l'autorité de régulation* »³⁰³.

300 Cf. M-A. FRISON-ROCHE, « Le droit de régulation », D. 2001, pp. 610-616 ; L. BOY, « réflexions sur le droit de de la régulation » (à propos du texte de M-A. Frison-Roche), D. 2001, ; R. Martin, « le droit en branches », D. 2002, chr., pp. 1703-1704.

301 J-F. BRISSON, « les pouvoirs de sanction des autorités de régulation : les voies d'une juridictionnalisation », www.gip-recherche-justice.fr/.

302 Voir J-J. ISRAËL, « les autorités administratives indépendantes dans le domaine économique et financier », www.Lexiinter.net/

303 J-F. BRISSON, « Les pouvoirs de sanction des autorités de régulation ».

Ainsi, la caractéristique essentielle de la régulation réside dans le cumul de fonctions multiples entre les mains des autorités de régulation qui n'interviennent pas seulement en aval pour résoudre des litiges au sens étroit du terme, mais d'abord en amont pour fixer les règles du jeu entre les acteurs économiques et définir les équilibres souhaitables.

Dotées d'une panoplie de moyens leur permettant d'exercer les fonctions pour lesquelles elles ont été respectivement érigées et en considération de la variété des objectifs qui leur sont fixés par la loi, elles se voient reconnaître des pouvoirs *hétérogènes et multiformes*³⁰⁴. Ces derniers vont de l'avis ou de la recommandation, au pouvoir de réglementation, en passant par le pouvoir d'investigation et de contrôle, le pouvoir de prononcer des sanctions, le pouvoir d'édicter des autorisations individuelles, sans oublier la possibilité, parfois, de régler et trancher des litiges entre opérateurs. À ce titre, la variété de pouvoirs dont dispose les AAI lui permettent de graduer son intervention et de jouer sur plusieurs registres.

En somme et contrairement aux structures administratives classiques dont leur champ de compétence ne leur accorde pas la possibilité de réagir de manière instantanée aux exigences fluctuantes des marchés, les AAI disposent d'un pouvoir réglementaire qui permet une adaptation quasiment en temps réel de la réglementation aux progrès techniques. C'est là un des critères de rapidité et d'adaptation nécessaire à l'efficacité de l'action de l'État sur le marché.

Par ailleurs, si l'action de l'autorité de régulation se rapproche de celle du juge en ce qu'elle exerce un pouvoir répressif, il reste qu'elle s'en distingue à triple titre³⁰⁵. D'abord, la sanction proprement dite ne constitue pas seulement la répression d'une atteinte au droit, mais aussi un message adressé à l'ensemble du marché.

Ensuite, la fonction de l'injonction n'est pas de réprimer ni de réparer, mais de corriger et de rétablir une situation puisque cette action est combinée avec des procédés de nature préventive. Enfin, à la différence du juge l'AAI n'intervient pas seulement, en aval, pour résoudre les litiges, mais, parfois, d'abord en amont pour fixer les règles du jeu et définir les équilibres auxquels doivent veiller les opérateurs et les concurrents.

304 R. Zouaimia, op. cit., p 19.

305 R. Zouaimia, op. cit., p 20.

En outre, une autorité de régulation n'est pas un simple arbitre. En effet, à travers sa mission de règlement de litiges et des différends, elle exprime une ligne de conduite destinée à être appliquée et respectée par les acteurs du marché. Les autorités de régulation bénéficient ainsi d'un cumul de pouvoirs qui leur permet d'exercer dans chaque secteur d'activité dont elles ont la charge une sorte de *monitoring* soit « *une surveillance permanente, un pouvoir d'enquête disponible, un ajustement immédiat toujours possible par des décisions générales, individuelles ou des sanctions [...]* »³⁰⁶.

Si les autorités de régulation disposent d'autant de pouvoirs, elles sont tout de même limitées dans leurs actions. Le respect des garanties fondamentales impose un certain nombre de contraintes qui conduisent à la juridictionnalisation croissante des autorités de régulation, spécialement celles dotées de pouvoirs répressifs.

Afin d'écartier tous les doutes sur l'impartialité des AAI, il fallait créer de nouveaux organes permettant d'associer les professionnels à la définition de règles de comportement dans des matières techniques qui exigent, pour être crédibles, de recevoir l'adhésion des opérateurs économiques. Ainsi, on peut dire que les « *autorités régulatrices indépendantes s'inspirent d'un libéralisme politique visant à tenir le pouvoir politique à l'écart de la gestion directe de certaines activités. Elles ont aussi pour finalité de permettre, selon des procédures plus formalisées, une plus grande intervention des acteurs économiques et sociaux intéressés au processus d'élaboration des normes, en vue d'accroître la légitimité de l'action publique* »³⁰⁷. Chargées de produire des règles sous l'action conjuguée de l'État et des forces du marché, de telles autorités arrivent finalement à concilier deux logiques : celle du marché et celle du service public.

Un autre élément très marquant des AAI est leur situation statutaire qui leur garantit une indépendance avec le pouvoir exécutif. Parallèlement à cette distanciation, ces autorités entretiennent une situation de proximité avec les milieux économiques dans la mesure où la composition des autorités de régulation fait appel à des professionnels du secteur, ce qui rompt avec la distanciation qui marque les rapports classiques de l'État avec les destinataires de la norme juridique.

306 M-A. FRISON-ROCHE, « Le droit de régulation », D. 2001, p 612.

307 R. ZOUAIMIA, op. cit., p. 21.

Dans la même perspective, l'indépendance de l'autorité de régulation est une nécessité en ce qu'elle permet de garantir une politique cohérente, à l'abri des changements politiques, du moins, à court terme. C'est l'ensemble de ces éléments qui méritent une vérification dans le droit algérien de régulation.

Paragraphe 2 : La consécration des institutions de régulation dans le droit algérien

En Algérie, les réformes libérales ont contraint l'État de se désengager des activités économiques et d'adopter les principes de base de l'économie de marché tels : le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, le principe de la libre concurrence ou encore celui de l'intangibilité de la propriété privée.

Dans la mesure où l'État cesse d'être « *scénariste, metteur en scène et acteur du développement* »³⁰⁸ selon la formule ultérieurement consacrée, le législateur opère un vaste mouvement de remise en ordre de l'ordonnement juridique en vigueur qui s'est manifesté par la réception de l'ordre libéral au moyen de l'importation de technologies juridiques occidentales « clés en main »³⁰⁹. L'ordre juridique interne est envahi par les organes et les institutions chargées d'en assurer l'application de nouvelles normes.

La notion d'autorité administrative indépendante semble avoir acquis une place dans le système juridique algérien, au point même de devenir une catégorie juridique à part entière. Toutefois, si le principe de construction de ces nouvelles structures de régulation est admis, il semble que le législateur hésite à les qualifier expressément d'autorités administratives indépendantes (I) et de les doter d'une vraie et réelle indépendance vis-à-vis de l'administration (II). Tels sont les défis du droit de la régulation algérien.

308 R. ZOUAIMIA, «Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », Revue Idara, vol. 13, n°2-2003 n°26, p. 9.

309 Ibid.

I. Le contenu de la notion, ou, les hésitations du législateur algérien

C'est le domaine de l'information qui a en 1990, connu l'émergence, pour la première fois, de l'autorité administrative indépendante³¹⁰, sous la dénomination du Conseil supérieur de l'information. Durant la même année, l'édition de la loi sur la monnaie et le crédit a été l'occasion de l'institution du Conseil de la monnaie et du crédit et de la commission bancaire. En 1993, c'est l'activité boursière qui accueille un tel type de structure avec la création de la Commission d'organisation et de surveillance des opérations de la bourse (COSOB)³¹¹, celle-ci sera suivie par la création du Conseil de la concurrence en vertu des dispositions de l'ordonnance relative à la concurrence³¹².

Le législateur adopte la même démarche, à l'occasion, de la refonte de la législation dans plusieurs domaines. Dans le domaine des télécommunications, il crée l'Autorité de régulation de la poste et des télécommunications (ARPT)³¹³. Dans le secteur minier, c'est l'Agence nationale de la géologie et du contrôle minier³¹⁴ qui se charge de la régulation. En dernier, on assiste à la création d'une autorité ayant trait à l'énergie électrique et à la distribution du gaz par canalisations avec l'institution de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG)³¹⁵.

Si le Conseil supérieur de l'information a été qualifié d'autorité administrative indépendante par le législateur, il n'en est pas de même pour les autres structures statuant en matière économique et financière dans le sens que différentes qualifications ont pu être utilisées. Il s'agit des notions : d'institutions, d'autorité administrative, d'organisme indépendant, d'autorité de régulation indépendante ou encore d'autorité administrative autonome.

310 Loi n°90-07 du 3 avril 1990 relative à l'information, JORA n°14 du 04-04-1990.

311 Décret législatif n°93-10 du 23 mai 1993 relatif à la bourse des valeurs mobilières, JORA n°34 du 23-05-1993 ; modifié et complété par l'ordonnance n°96-10 du 10 janvier 1996, JORA n°3 du 14-01-1996 et la loi n°03-04 du 17 février 2003, JORA n°11 du 19 février 2003 (rectificatif in JORA n°32 du 7 mai 2003).

312 Ordonnance n°95-06 du 25-01-95 relative à la concurrence, JORA n°09 du 22-02-1995, abrogée et remplacée par l'ordonnance n°03-03 du 19 juillet 2003 relative à la concurrence, JORA n°43 du 20 juillet 2003.

313 Loi n°2000-03 du 5 août 2000 fixant les règles générales relatives à la poste et aux télécommunications, JORA n°48 du 06-08-2000.

314 Loi n°2001-10 du 3 juillet 2001 portant loi minière, JORA n°25 du 04-07-2001.

315 Loi n°2002-01 du 5 février 2002 relative à l'électricité et à la distribution du gaz par canalisations, JORA n°08 du 06-02-2002.

Dans le cas du Conseil de la concurrence, si l'ordonnance de 1995 le qualifie d'institution jouissant de l'autonomie administrative et financière, celle de 2003 en fait « *une autorité administrative jouissant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière* ».

Quant à l'organe chargé de l'encadrement des activités postales et de télécommunications, le législateur utilise la notion d'autorité de régulation indépendante dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La même qualification est usitée à l'occasion de la modification de la législation relative à la bourse des valeurs mobilières dans laquelle la COSOB passe du statut d'organe sans personnalité juridique à celui d'autorité de régulation indépendante jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Dans le cas de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG), la loi lui attribue le qualificatif d'organisme indépendant doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

C'est en matière d'activité minière que le législateur se rapproche le plus de la notion consacrée. En effet, les deux agences chargées de la régulation des activités de prospection, d'exploration et d'exploitation des substances minérales sont qualifiées d'autorités administratives autonomes.

Enfin, s'agissant des activités bancaires, aucune qualification n'est attribuée aux deux organes en charge de la réglementation et contrôle de la profession.

Le recours à une multiplicité et variété de qualifications juridiques de ces institutions, témoigne de l'hésitation du législateur algérien à adopter une vision cohérente et achevée concernant le statut à réserver à ces nouvelles structures³¹⁶.

Quoi qu'il en soit, il s'agit bien d'autorités administratives indépendantes, il reste cependant à vérifier la pertinence du triptyque : notion d'autorité (A), le caractère administratif de l'organe (B) et de son indépendance (C).

316 R. ZOUAIMIA, «Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », op.cit., p12.

A- La notion d'autorité

Les AAI sont d'abord des autorités, dans ce sens elles ne sont pas de simples organes consultatifs. Elles bénéficient d'un véritable pouvoir décisionnel qui relève traditionnellement de la compétence du pouvoir exécutif. En effet, et au même titre que les AAI des pays occidentaux, les nouvelles structures algériennes sont chargées de multiples fonctions de régulation relevant traditionnellement de la compétence de différents ministères.

Le pouvoir exécutif se décharge d'un ensemble de tâches, par la mise en œuvre d'une politique *de transfert* en matière de régulation du marché au profit des AAI. Ainsi, la régulation du marché n'est plus du ressort du pouvoir exécutif ni des administrations classiques qui lui sont rattachées. Les exemples de ce *transfert* sont nombreux.

La mise en œuvre des réformes, dans le domaine de la concurrence, le Ministre du commerce se voit déposséder de pouvoirs qui devraient lui revenir de plein droit, au Conseil de la concurrence³¹⁷.

En matière bancaire, le Ministre des finances perd l'ensemble des attributions que lui a conféré la loi de 1986 au profit du Conseil de la monnaie et du crédit que la nouvelle loi qualifie d'autorité monétaire. La même observation est valable pour les autorités de régulation en matière de poste et télécommunication, dans le domaine de l'électricité et la distribution du gaz par canalisations ainsi qu'en matière minière, toutes héritent des compétences antérieurement confiées aux ministres chargés des postes et télécommunications, de l'énergie et des mines.

En dernier, il convient de signaler que certaines de ces autorités administratives indépendantes disposent d'un véritable pouvoir répressif traditionnellement reconnu au profit des autorités juridictionnelles. Ainsi, la notion d'autorité appliquée à ces structures ne fait aucun doute.

317 Loi n°89-12 du 5 juillet 1989 relatives aux prix dispose dans son article 31 « tout acte de concentration d'entreprises ayant pour effet de contrôler une part significative du marché national doit être soumis, par ses auteurs, à une autorisation préalable. Les modalités d'application de ce principe sont déterminés par une loi particulière ».

B- Le caractère administratif de l'organe

Le caractère administratif de ces organes ne fait non plus aucun doute puisqu'ils bénéficient d'une telle qualification par le législateur. C'est notamment le cas du Conseil de la concurrence et des deux agences de régulation de l'activité minière qualifiées expressément d'autorités administratives. Pour le reste des structures, le législateur qualifie tantôt d'autorité de régulation indépendante, tantôt d'organisme indépendant. Pour rechercher leur caractère administratif, on procèdera à l'application de deux critères :

D'abord, et au point de vue matériel, l'activité de ces organes a pour but de veiller à l'application de la loi dans le champ de compétences que celle-ci leur confie. Ainsi, la nouvelle ordonnance relative à la monnaie et le crédit dispose expressément en son article 105 que la Commission bancaire est chargée « *de contrôler le respect par les banques et les établissements financiers des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables* ». Dans certains cas, ces autorités reçoivent compétence pour l'édition de règlements, comme dans le cas du Conseil de la monnaie et du crédit, voire pour l'élaboration ainsi que l'exécution des règlements comme dans le cas de la COSOB.

Les actes émanant de ces structures sont donc manifestement administratifs, leur caractère exécutoire exprime l'exercice de prérogatives de puissance publique traditionnellement reconnues aux autorités administratives.

En second lieu, et du point de vue contentieux, les actes de tels organes sont susceptibles d'être déférés devant le juge administratif au même titre que les actes administratifs ordinaires. Il en est ainsi pour des actes à caractère réglementaire comme les règlements édictés par la COSOB qui sont susceptibles d'un recours en annulation. L'article 33 du décret législatif de 1993 utilise toutefois une notion ambiguë de celle de recours judiciaire. Il spécifie que « *en cas de recours judiciaire, le sursis à exécution des dispositions du règlement objet du recours peut être ordonné si ces dispositions sont susceptibles d'entraîner des conséquences manifestement excessives ou si des faits nouveaux d'une exceptionnelle gravité sont intervenus depuis leur publications* ».

Ce texte comporte une maladresse du législateur qui entendait soumettre le contrôle de certains actes de la COSOB au juge judiciaire. Or, un tel contrôle ne peut incomber qu'au Conseil d'État au motif que le contentieux des actes individuels pris par la COSOB lui a été expressément dévolu par la loi et qu'en l'absence d'une disposition expresse attribuant le contentieux de la légalité au juge judiciaire, on est contraint de faire appel aux règles générales de compétences telles que prévues par le Code de procédures civile et la loi organique relative au Conseil d'État qui dispose en son article 9 que ce dernier « *connaît en premier et en dernier ressort des recours en annulation formés contre les décisions réglementaires ou individuelles émanant des autorités administratives centrales, des institutions publiques nationales et des organisations professionnelles nationales* »³¹⁸.

La même solution est adoptée s'agissant des règlements édictés par le Conseil de la monnaie et du crédit, sauf que dans ce dernier cas le recours pour excès de pouvoir n'est ouvert qu'au profit du Ministre des finances³¹⁹.

Il en est de même des décisions individuelles prises par d'autres différents organes que sont le Conseil de la monnaie et du crédit, la Commission bancaire, la COSOB, la CREG, les deux agences relevant du secteur minier et qui relèvent toutes du contrôle du Conseil d'État.

À signaler toutefois que les décisions prises par le Conseil de la concurrence constituent une exception et échappent à la compétence du juge administratif dans la mesure où la loi prévoit qu'elles relèvent des compétences du juge judiciaire, soit la Cour d'Alger statuant en matière commerciale.

Une telle compétence ne doit pas signifier que le Conseil de la concurrence n'est pas un organe administratif puisque la loi lui attribue une telle qualification de manière express, selon R. ZOUAIMIA : « *elle rend simplement compte du phénomène précédemment évoqué de mimétisme* »³²⁰. En effet, le législateur algérien s'est contenté de reproduire le droit français de la concurrence dans le détail et notamment les dispositions législatives qui prévoient que le

318 Loi organique n°98-11 du 30 mai 1998 relative aux compétences, à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État, JORA n°37 du 01-06-1998.

319 L'art.65 de l'ordonnance n°03-11 du 26 août 2003 relative à la monnaie et au crédit, JORA n°52 du 27 août 2003 dispose : « un règlement promulgué et publié comme indiqué à l'article 64 ci-dessus ne peut faire l'objet que d'un recours en annulation formé par le ministre chargé des finances devant le Conseil d'État »

320 R. ZOUAIMIA, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », op. cit., p. 16.

les décisions du Conseil de la concurrence peuvent faire l'objet d'un recours en annulation ou en réformation par les parties en cause et le commissaire du Gouvernement devant la Cour d'appel de Paris³²¹.

C- L'indépendance

Au sens juridique, la notion d'indépendance signifie que les organes ne soient soumis ni à un contrôle hiérarchique, ni à un contrôle de tutelle, quant à la jouissance de la personnalité juridique, elle n'est point un critère déterminant pour mesurer le degré d'une telle indépendance³²².

Pour certaines autorités administratives, l'indépendance leur est reconnue par la loi, à titre d'exemple, l'Autorité de régulation en matière de poste et télécommunications (ARPT) est qualifiée d'indépendante par la loi, le cas est similaire pour les deux agences instituées par la loi minière. Dans le secteur de l'électricité et la distribution du gaz par canalisation, l'organisme est aussi indépendant, enfin, en matière boursière, la COSOB est dénommée autorité de régulation indépendante.

Dans les autres secteurs, une telle indépendance peut être déduite essentiellement sur la base de deux critères : l'un organique et l'autre fonctionnel.

Au plan organique, l'indépendance des structures se trouve consacrée par la technique du mandat durant lequel les personnes en charge de la gestion des organes dirigeants, ne peuvent être relevées de leurs fonctions, que dans des circonstances exceptionnelles.

Au plan fonctionnel, l'indépendance signifie que les décisions des organes ne peuvent être annulées, modifiées ou remplacées par une autorité supérieure.

321 Art. L. 464-7 du code de commerce, partie législative, annexe de l'ordonnance n°2000-912 du 18 septembre 2000, Livre IV, JORFn°219 du 21 septembre 2000.

322 Certains organes n'ont pas de personnalité juridique propre au même titre que les structures de même nature en France, c'est le cas du Conseil de la monnaie et du crédit, la commission bancaire et de la COSOB avant la réforme de 2003. D'autres bénéficient de la personnalité juridique, c'est le cas de du Conseil de la concurrence, de l'Autorité de régulation de la poste et télécommunication (ARPT), des deux agences de régulation de l'activité minière, de la commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) et enfin de la COSOB.

S'agissant du Conseil de la concurrence, si l'ordonnance de 1995 lui attribue une pleine indépendance, celle de 2003 se contente de le qualifier d'autorité administrative jouissant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière en le plaçant « *auprès du Chef du gouvernement* ». Toutefois, si l'on se réfère à l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi relative à la concurrence, on s'aperçoit que les rédacteurs du texte visaient la mise en place d'une « *institution indépendante* »³²³. En outre, l'indépendance de l'organe ne peut être contestée du fait qu'il soit placé auprès du chef du gouvernement dans la mesure où il échappe à la tutelle d'un ministère et les membres du conseil sont nommés par décret présidentiel pour un mandat de cinq (5) ans.

Dans le domaine de l'activité bancaire et financière, l'indépendance des organes de régulation en la matière peut être déduite des termes de la loi sur la monnaie et le crédit. Sous l'empire de la loi de 1990, l'indépendance du Conseil de la monnaie et du crédit se manifeste d'abord au niveau organique. Le gouverneur et les vices gouverneurs, qui font l'objet d'une nomination par décret présidentiel, bénéficient d'un mandat au cours duquel il ne peut être mis fin à leurs fonctions que dans des cas extrêmes, à savoir, en cas d'incapacité dûment constatée, ou en cas de faute grave. Par ailleurs et au niveau fonctionnel, les règlements du Conseil s'imposent au Ministre des finances qui ne peut s'y opposer. Il ne dispose que d'un recours en annulation devant la juridiction administrative, l'action contentieuse n'est pas suspensive d'exécution du règlement en cause. Ainsi donc, le conseil bénéficie d'un véritable domaine « *réservé* »³²⁴.

Enfin, en matière boursière, les membres de la COSOB jouissent d'un mandat de quatre (4) ans, quant au président, il ne peut être mis fin à ses fonctions en cours de mandat « *qu'en cas de faute professionnelle grave ou circonstances exceptionnelles dûment exposées en Conseil du gouvernement* »³²⁵. Ces nouvelles institutions peuvent donc être qualifiées, malgré les hésitations du législateur algérien, d'autorités administratives indépendantes. Il reste que si la notion d'autorité et le caractère administratif sont appropriés pour qualifier ces nouvelles structures de la régulation, leur indépendance ne manque pas de susciter des discussions au point de se demander si elle n'est pas simplement virtuelle.

323 Ministère du commerce, Avant-projet de loi relative à la concurrence, Alger, mars, 2003.

324 R. ZOUAIMIA, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », op. cit., p19.

325 Art. 3 du décret exécutif n°94-175 du 13 juin 1994 portant application des articles 21,22 et 29 du décret législatif n°93-10 du 23 mai 1993 relatif à la bourse des valeurs mobilières, JORA n°41 du 26-06-1994.

II- L'indépendance des organes : entre réel et virtuel

Si la notion d'autorité administrative n'est pas une nouveauté, celle de l'indépendance de tels organes n'a pas manqué de susciter l'intérêt de la doctrine qui s'est interrogée sur la place qu'occupent ces nouvelles figures juridique dans l'édifice institutionnel.

En Algérie, un tel débat peut sembler ésotérique³²⁶ dans la mesure où la notion d'indépendance, bien que consacrée par le législateur, est battue en brèche tant par des considérations politiques et d'autres tenant à l'argumentaire juridique (A), face à cette situation il est donc permis de douter de l'indépendance de telles institutions qui n'est, somme toute, que virtuelle (B).

A. *Le statut des autorités administratives indépendantes dans l'édifice institutionnel*

La notion d'AAI signifie que ces organes ne soient soumis ni au pouvoir exécutif, ni au contrôle hiérarchique ni même à un contrôle de tutelle. Toutefois, au regard des dispositions de la loi fondamentale, une telle indépendance pose un problème épineux. En effet, le titre II de la Constitution algérienne qui traite de l'organisation des pouvoirs, comprend trois (3) chapitres relatifs au pouvoir exécutif, au pouvoir législatif et au pouvoir judiciaire. Dès lors, la question qui se pose est de savoir où ranger la catégorie des AAI.

L'article 85 de la Constitution algérienne dispose : « *outre les pouvoirs que lui confèrent expressément d'autres dispositions de la Constitution, le Chef du gouvernement (...) veille au bon fonctionnement de l'administration publique* »³²⁷. À la lumière de ces dispositions, on peut conclure que si les AAI sont des organes administratifs, nul doute ils doivent relever du pouvoir exécutif au même titre que les autres structures administratives. En revanche, leur indépendance les soustrait au principe de subordination à l'égard du pouvoir exécutif, ce qui remet en cause le caractère administratif qui leur est attaché, d'où l'imbroglio juridique auquel on est confronté en tentant l'examen de ces nouvelles institutions.

326 R. ZOUAIMIA, op.cit., p 19.

327 JORA n°76 du 8 décembre 1996 modifiée par Loi n°02-03 du 10 avril 2002 JORA n°25 du 14 avril 2002, Loi n°08-19 du 15 novembre 2008 JORA N°63 du 16 novembre 2008.

En France, une telle équation a été résolue dans le sens de la reconnaissance d'un statut *hybride* au profit des AAI. Le Conseil constitutionnel français considère que ces institutions s'intègrent parfaitement dans l'architecture institutionnelle et leur création n'est pas incompatible avec les dispositions de la loi fondamentale. Il a pu réaliser ainsi la difficile synthèse entre le caractère administratif de ces entités et l'indépendance dont elles bénéficient à l'égard du pouvoir exécutif, sous réserve, toutefois, qu'une telle indépendance soit doublement encadrée : la soumission de ces instances au droit et la limitation des compétences réglementaires de tels organes de manière à ce que soit réservé le pouvoir réglementaire général du gouvernement³²⁸.

En Algérie, il n'est pas sûr que le même problème ait le même dénouement qu'en France dans la mesure où le mimétisme du législateur se heurte à une architecture des institutions politiques différente de celle de la France. En effet, l'un des traits caractéristiques du système politique algérien réside dans la centralisation du pouvoir au niveau de l'instance exécutive qui n'accepte de se décharger de ses attributions que par un contrôle plus au moins étroit sur les structures qui héritent de telles compétences³²⁹.

Une analyse affinée des nouveaux modes d'articulation des rapports de pouvoir entre l'exécutif et ces nouvelles structures montre que les réformes n'ont pas affecté le mode de régulation étatique du champ socio-économique. « *Certes, la centralisation du pouvoir ne s'exprime plus de la même manière brutale comme par le passé ; le pouvoir central use des catégories juridiques des États libéraux en les vidant toutefois de leur substance originelle. Si le droit consacre aussi l'autonomie des structures, la politique resurgit pour affaiblir l'expression au point où l'ineffectivité de la règle de droit devient une pratique tout à fait courante* »³³⁰.

La compétence discrétionnaire reconnue au pouvoir exécutif de pourvoir aux emplois auprès des autorités administratives indépendantes le conduit à opter pour des critères d'appartenance politique, de sorte que soit assurée, dernière l'apparence d'indépendance, l'allégeance au pouvoir politique, en particulier, aux gouvernants. Il faut aussi ajouter à cela -contrairement à

328 C. TEITGEN-COLLY, « Les instances de régulation et la Constitution », RDP, 1990, p.231 et s.

329 Pour une comparaison avec les rapports entre le pouvoir central et collectivités locales, cf. R. ZOUAIMIA, « L'introuvable pouvoir local », INSANIYAT (Revue algérienne d'Anthropologie et de Sciences Sociales), n°16, 2002, p.31.

330 R. ZOUAIMIA, « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique algérien », Revue IDARA, n°1, 2001, p.125.

la pratique française- la sous représentativité des milieux professionnels au sein des autorités administratives indépendantes qui sont constituées principalement d'agents issus des différents corps et organes de l'État.

En outre, il est important de rappeler que l'indépendance d'un organe ne peut avoir de sens que dans un État de droit. Or, en Algérie, le pouvoir judiciaire se trouve dans un état de subordination au pouvoir exécutif, au mépris même des termes de la Constitution³³¹.

A la lumière de ces éléments, il est difficile de croire à une quelconque indépendance au profit des autres organes³³². La loi se limite à remplir une fonction « *décorative*³³³ », « *les innovations libérales ne sont constituent qu'une belle façade essentiellement destinée à la consommation étrangère : pays occidentaux et institutions internationales (FMI et BM)* »³³⁴.

B- Une indépendance virtuelle :

Si au plan juridique les AAI échappent au contrôle hiérarchique comme au contrôle de la tutelle, il s'avère, à travers l'examen minutieux des textes qui les instituent que les AAI ne peuvent s'échapper à une certaine emprise de l'exécutif exercée à plusieurs niveaux.

D'abord, si la création des AAI relève de la loi, c'est en vérité le gouvernement qui en est à l'origine du fait de monopole qu'il exerce dans le domaine de l'initiative législative. Par conséquent, rien n'interdit au gouvernement d'altérer le statut de l'organe comme dans le cas du Conseil de la monnaie et du crédit à la suite de la modification de la loi bancaire en 2001 et

331 L'art. 138 de la Constitution dispose que : « Le pouvoir judiciaire est indépendant. Il s'exerce dans le cadre de la loi ».

332 Les évolutions et les amendements de la loi 1990 relative à la monnaie et au crédit (supra p...) sont édifiants. Cette loi prévoyait que le gouverneur de l'institution et le président du Conseil de la monnaie et du crédit ainsi que la commission bancaire, est nommé pour un mandat de six (6) ans et qu'il ne peut être mis fin à ses fonctions qu'en cas « d'incapacité dûment constatée ou de faute lourde », or , le gouverneur nommé à la suite de la promulgation de la loi (Décret présidentiel du 15 avril 1990 portant nomination du Gouverneur de la Banque centrale d'Algérie, M. Abderrahmane ROUSTOUMI HADJ-NACER, JORA n°28 du 11-07-1990) a été relevé de ses fonctions par décret présidentiel en date du 21 juillet 1992 mettant fin aux fonctions du Gouverneur de la Banque centrale d'Algérie, M. Abderrahmane ROUSTOUMI HADJ NACER, (JORA n°57 du 26-07-1992), soit deux années après son entrée en fonction alors que le mandat qu'il tenait de la loi courait jusqu'en avril 1996. Cela montre à l'évidence la fonction décorative que remplit la loi et dont les innovations libérales ne constituent qu'une simple façade essentiellement destinée selon R. ZOUAIMIA, (op cit., p23) à la consommation étrangère : pays occidentaux et institutions internationales comme le FMI et la BM..

333 R. ZOAIMIA, «Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », Revue IDARA, volume 13, n°2-2003 n°26, p. 23.

334 Ibid.

de l'édiction de l'ordonnance de 2003 portant sur la même matière³³⁵. Ni même à ce qu'il supprime ce qu'il a institué lui-même comme dans le cas du Conseil supérieur de l'information (CSI) qui n'a pas réussi à faire face aux pesanteurs de l'administration classique. D'ailleurs, cet organe a été dissout en 1993 et ses attributions ont été transférées au Ministère de l'information³³⁶.

Par ailleurs, s'agissant du statut des membres des différents organes, leur nomination relève du pouvoir discrétionnaire des autorités de l'État, ils sont également révocables *ad nutum* et se retrouvent ainsi dans une situation de subordination et de précarité vis-à-vis du pouvoir exécutif. En matière bancaire, certes l'ordonnance de 2003 a prévu un mandat de cinq (5) ans pour les membres de la Commission bancaire³³⁷, cependant, le gouverneur de la Banque d'Algérie qui lui-même préside le commission, devient, aux termes des dispositions de la même ordonnance, révocable *ad nutum*, ce qui pose le problème du sens à accorder à la notion de mandat dans l'esprit des rédacteurs du texte. Dans le cas de la COSOB, son président est nommé par décret exécutif pris en Conseil du gouvernement tandis que les autres membres sont nommés par arrêté du ministre chargé des finances, ce qui tranche avec la procédure adoptée dans le cas des autres organismes et qui est celle du décret présidentiel. Par ailleurs et dans le cas de la COSOB, les règlements qu'elle édicte sont approuvés par voie réglementaire. Ils sont publiés au journal officiel avec le texte d'approbation qui relève de la compétence du ministre chargé des finances³³⁸. Peut-on donc déduire le statut subordonné de la COSOB ?

R. ZOUAIMIA répond à cette interrogation : « *On peut penser, à première vue, que l'approbation est synonyme d'homologation. Dans ce cas, ce n'est pas l'arrêté du Ministre des finances qui élève les décisions de la COSOB au rang de règlements. Bénéficiant en eux même de la qualification d'actes administratifs à caractère réglementaire, l'homologation est simplement considérée comme une condition de leur entrée en vigueur dans la mesure où elle se traduit par leur publication au journal officiel. Toutefois, le législateur utilise délibérément*

335 On peut considérer que les modifications apportées à la loi sur la monnaie et le crédit en 2001 et par la suite la promulgation d'un nouveau texte régissant la matière en 2003 entrent bien dans une perspective de récupération par le gouvernement de prérogatives liées à la gestion des réserves en devises qu'il refusait de laisser entre les mains de la Banque centrale qui disposait d'une autonomie surprenante dans un pays du tiers-monde où la concentration du pouvoir au niveau de l'exécutif est une constante bien établie.

336 Par le décret législatif n°90-07 du 3 avril 1990 relative à l'information, JORA n°69 du 27-10-1993.

337 Art.106 de l'ordonnance n°03-11 du 26 août 2003 relative à la monnaie et au crédit, op. cit.

338 Décret exécutif n°96-102 du 11 mars 1996 portant application législatif n°93-10 du 23 mai 1993 relatif à la bourse des valeurs mobilières, JORA n°18 du 20-03-1996.

*la notion d'approbation au lieu de celle d'homologation, ce qui signifie que les textes non approuvés restent à l'état de projet*³³⁹».

Dans le domaine de l'activité minière, le législateur franchit un pas supplémentaire dans la soumission des nouveaux organes au pouvoir exécutif. Il prévoit que les règlements intérieurs de l'Agence nationale du patrimoine minier et de l'Agence nationale de la géologie et du contrôle minier soient pris par décret³⁴⁰. Les doutes sur le degré d'indépendance des deux agences est ensuite totalement levé à la lecture des termes de l'article 43 de la loi minière qui dispose : « *leurs statuts assurent...leur indépendance...par rapport aux opérateurs* », ce qui semble signifier que vis-à-vis, du pouvoir exécutif, une telle indépendance est écartée.

Il y'a lieu de noter aussi que le gouvernement a la possibilité de passer outre les décisions prises par certaines autorités administratives indépendantes. à titre d'exemple, en matière de concurrence et en vertu de l'article 21 de l'ordonnance 2003, « *lorsque l'intérêt général le justifie, le Gouvernement a la possibilité, sur rapport du ministre chargé du commerce et du ministre dont relève le secteur concerné par la concentration, autoriser d'office ou à la demande des parties concernées, la réalisation d'une concentration rejetée par le Conseil de la concurrence* ».

Le pouvoir exécutif se voit reconnaître également un pouvoir de substitution dans certaines situations, notamment en matière boursière. Ainsi, à l'initiative du Ministre des finances, le gouvernement peut se substituer à la Commission en cas de carence relevée à l'encontre de cette dernière dans l'exercice de ses missions³⁴¹. Le Ministre des finances peut également se substituer à la COSOB. En effet, le texte législatif donne compétence à celle-ci pour « *suspendre, pendant une durée ne dépassant pas cinq jours francs, les opérations en bourse en cas d'événement majeur entraînant un dysfonctionnement de la bourse ou des mouvements erratiques des cours de bourse* ». Le dispositif rajoute que « *lorsque cet évènement nécessite une suspension supérieure à cinq jours francs, la décision est du ressort exclusif du ministre chargé des finances* »³⁴².

339 R. ZOUAIMIA, «Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique »,op.cit., p24-25.

340 Art.51 de la loi n°2001-10 du 3 juillet 2001 portant loi minière, op. cit.

341 Art.50 du décret législatif n°93-10 du 23 mai 1993 modifié et complété relatif à la bourse des valeurs mobilières, op. cit.

342 342 Art.48 du décret législatif n°93-10 du 23 mai 1993 modifié et complété relatif à la bourse des valeurs mobilières, op. cit.

Enfin, si les autorités administratives sont soumises à la loi, elles le sont également au règlement qui est l'œuvre du pouvoir exécutif comme elles subissent un contrôle juridictionnel sur les actes qui en émanent, de sorte que même si elles ne subissent ni contrôle hiérarchique ni contrôle de tutelle, elles se retrouvent dans un état de subordination diffuse et difficile à identifier.

À la lecture de tous ces éléments, on peut affirmer que, certes, l'indépendance des AAI est consacrée dans les textes de loi qui les instituent, mais, c'est le passage de l'indépendance *virtuelle* à l'indépendance *réelle* qui tarde à se concrétiser. Ce sursaut dépendra largement de l'évolution du système politico-institutionnel dans son ensemble.

Section 2 : Les fonctions régulatrices des autorités administratives indépendantes

À la différence de la période du « *tout État* » où la puissance publique intervient à travers la mise en œuvre d'un droit étatique unilatéral et envahissant qui embrasse toutes les sphères de l'activité économique et sociale³⁴³, l'option libérale a conduit à l'édiction de règles moins contraignantes, plus souples et de plus en plus flexibles.

Dans la perspective de la mise en place d'une économie libérale, l'État se retrouve confronté à des problèmes nouveaux. Les exigences de régulation se manifestent dans différents secteurs : la mise en œuvre d'une saine concurrence entre les opérateurs économiques, un arbitrage d'un style nouveau, ...etc., de telles missions sont confiées aux AAI qui interviennent dans leur champ sectoriel de compétence sous de différentes formes. Si l'exercice de telles attributions ne remet pas en cause les compétences générales du pouvoir réglementaire et de surveillance du marché (paragraphe 1), la loi, attribue, pour certaines d'entre elles, un pouvoir répressif de sorte qu'elles empiètent sur le domaine réservé du juge (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les différentes formes de régulation des autorités administratives indépendantes

Les AAI ne sont pas de simples organes consultatifs, Investies d'un pouvoir de décision, elles remplissent divers fonctions en relation avec le champ sectoriel de rattachement. Ces institutions font appel à une gamme variée de moyens leur permettant d'exercer les compétences qui leur sont dévouées.

En raison de la multiplicité des fonctions qu'elles exercent dans le cadre de la régulation du secteur d'activité de rattachement, il y'a lieu de s'en tenir aux plus importantes d'entre elles que l'on peut classer en trois catégories : le contrôle de l'accès à la profession et la surveillance du marché (I), des compétences normatives (II) et des compétences répressives (III).

343 R. ZOUAÏMIA, « L'ambivalence de l'entreprise en Algérie », RASJEP, 1989, n°1, pp. 145-146.

I- Le contrôle de l'accès à la profession et la surveillance du marché

Si le principe de la liberté du commerce et d'industrie a été consacré par les textes, il n'en demeure pas moins qu'il comporte des limites en raison de l'incapacité du marché à s'autoréguler, d'où la nécessité de l'intervention de la puissance publique pour réglementer l'accès à certaines activités économiques et financières jugées particulières (a), voire même procéder à des contrôles sur pièce et sur place (b).

A- Le contrôle de l'accès à la profession

Dans le cas de l'activité bancaire et financière, c'est le Conseil de la monnaie et du crédit qui exerce un contrôle préalable des conditions d'exercice de la profession bancaire. La constitution d'une banque ou d'un établissement financier est soumise en effet à autorisation du Conseil. Une fois l'autorisation obtenue, la société constituée doit requérir un agrément qui est délivré par le Gouverneur de la Banque d'Algérie qui vérifie si toutes les conditions, auxquelles sont soumises les banques ou établissements financiers, sont satisfaites.

En matière boursière, la COSOB exerce deux types de contrôles, le premier vise l'accès au marché boursier tandis que le second s'exerce sur l'accès à la profession.

Dans le premier cas l'admission des valeurs mobilières à la négociation sur le marché boursier est décidée par la COSOB. Les sociétés qui émettent des valeurs mobilières, en faisant appel publiquement à l'épargne, sont tenues de publier une notice destinée à l'information du public. Toutefois, le projet de notice est obligatoirement soumis au visa préalable de la COSOB qui dispose d'une large compétence d'appréciation pour l'accorder ou le refuser en fonction des informations dont elle dispose et ayant trait à l'organisation, la situation financière et l'évolution de la société.

Dans le deuxième cas, la COSOB reçoit compétence pour délivrer l'agrément aux intermédiaires (les sociétés commerciales constituées à titre principal pour cet objectif, les banques et les établissements financiers) en opérations boursières. Elle dispose d'une large compétence d'appréciation pour agréer l'ensemble des activités relevant de l'intermédiation boursière.

Dans un autre domaine, les télécommunications, la loi établit différents régimes : la licence d'exploitation, de l'autorisation et de la simple déclaration, sont assujettis au régime de la licence d'exploitation, qui est délivré par décret exécutif, l'établissement et /ou l'exploitation de réseaux publics de télécommunications et/ou la fourniture des services téléphoniques. Par contre, l'établissement et l'exploitation de réseaux privés empruntant le domaine public ou de réseaux utilisant exclusivement des capacités louées à des opérateurs titulaires de licence et enfin les services de fourniture d'accès à internet obéissent au régime de l'autorisation qui est livrée par l'autorité de régulation.

Dans le secteur de l'énergie, la loi précise que les activités liées à la production, au transport, à la distribution, à la commercialisation de l'électricité, ainsi qu'au transport, à la distribution et à la commercialisation du gaz par canalisation sont prises en charge, dans le cadre du service public, par des personnes physiques ou morales de droit public ou privé. S'agissant des activités de production de l'énergie électrique, la loi dispose qu'elles sont ouvertes à la concurrence, mais conditionne la réalisation et l'exploitation de nouvelles installations à l'obtention d'une autorisation dont l'octroi relève des prérogatives de l'autorité de régulation. Cette dernière instruit les demandes d'autorisation d'exploiter en se fondant sur de multiples critères tels : les capacités techniques, économiques et financières ainsi que l'expérience professionnelle du demandeur et la qualité de son organisation, respect des règles de protection de l'environnement ; la sécurité et la sûreté des réseaux d'électricité, des installations et des équipements associés ; l'efficacité énergétique ; la nature des sources d'énergie primaire ; l'utilisation du domaine public ; le respect des obligations de service public en matière de régularité et de la qualité de la fourniture d'électricité ainsi qu'en matière d'approvisionnement de la clientèle³⁴⁴. L'ensemble de ces conditions expriment l'étendue du pouvoir d'appréciation dont dispose la Commission de régulation pour accorder ou refuser l'autorisation d'exploitation.

Par ailleurs, et outre les activités de production, la loi encadre également les activités de commercialisation du gaz et de l'électricité en soumettant l'accès à l'autorisation d'exercer délivrée par la Commission de régulation qui, comme dans le cas précédant, se base sur plusieurs paramètres³⁴⁵.

344 Art.13 de la loi n°2002-01 du 5 février 2002 relative à l'électricité et à la distribution du gaz par canalisations, op. cit.

345 Ibid. art.82.

Enfin et en matière minière, les activités de prospection, d'exploration et d'exploitation sont soumises à la délivrance d'un titre minier qui prend la forme d'une autorisation de prospection, d'un permis d'exploration ou d'une autorisation d'exploitation délivrés par l'Agence nationale du patrimoine minier. Seule la concession minière échappe à la compétence de l'agence en ce qu'elle est attribuée par décret exécutif.

B- La surveillance du marché

L'ordonnance de 2003 sur la monnaie et le crédit investit la commission bancaire d'une mission de surveillance et de contrôle. Elle dispose à cet effet de larges pouvoirs d'investigation pour procéder ou faire procéder à des contrôles sur pièces et sur place. En vertu de l'article 105 du texte précité, elle est chargée de contrôler le respect par les banques et les établissements financiers des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables. Aux fins de veiller à la qualité de leur situation financières et au respect des règles de bonne conduite de la profession, elle examine les conditions d'exploitation des banques et des établissements financiers et, à ce titre, elle peut leur demander tous renseignements, éclaircissements et justifications nécessaires à l'exercice de sa mission sans que puisse lui être opposé le secret professionnel.

Lorsqu'elle constate des défaillances, la commission est habilitée à enjoindre à la banque ou à l'établissement financier, en cause, de prendre les mesures de nature à rétablir ou à consolider son équilibre financier ou à corriger ses méthodes de gestion.

En matière boursière, outre l'encadrement du marché des valeurs mobilières et dans le cadre de sa mission de protection de l'épargne, la COSOB est chargée d'assurer la transparence sur le marché ainsi que l'égalité de traitement des actionnaires. À l'occasion, de la conclusion d'opérations financières, elle examine la sincérité et l'exactitude des informations que lui fournissent les entreprises concernées. Par ailleurs, elle est chargée d'assurer la surveillance du marché des valeurs mobilières avec pour finalité de veiller tant à la transparence et au bon fonctionnement qu'à la prospection des investisseurs en valeurs mobilières.

La COSOB procède à des enquêtes auprès des entreprises faisant appel public à l'épargne, des banques et établissements financiers, des intermédiaires en opérations de bourse ainsi que des personnes qui, en raison de leur activité professionnelle, apportent leur concours à des opérations sur valeurs mobilières ou sur des produits financiers cotés ou assument la gestion de portefeuilles de titres³⁴⁶.

Dans le domaine de l'activité postale et des télécommunications, la nouvelle loi précise que l'autorité de régulation s'assure de l'existence d'une concurrence effective et loyale entre les différents opérateurs sur le marché et du respect de la législation et de la réglementation applicable en la matière. A ce titre, elle est habilitée à effectuer des contrôles et à requérir des opérateurs les informations et documents utiles à l'accomplissement d'une telle mission.

En matière de concurrence, le Conseil de la concurrence est chargé d'une mission générale de régulation des activités économiques de production et de distribution, soit de discipliner le marché sur la base du sacro-saint principe de libre concurrence qui constitue l'un des principes fondateurs de l'économie libérale. Dans cette optique, il est chargé d'exercer une surveillance à l'égard d'activités ou de comportements susceptibles de compromettre le jeu de la libre concurrence. A titre d'exemple, si la loi interdit les pratiques restrictives de la concurrence telles les ententes et abus de position dominante, il est permis au conseil d'autoriser « *les accords et pratiques dont les auteurs peuvent justifier qu'ils ont pour effet d'assurer un progrès économique ou technique, ou qu'ils contribuent à améliorer l'emploi, ou qui permettent aux petites et moyennes entreprises de consolider leur position concurrentielle sur le marché* »³⁴⁷, ce qui donne au Conseil un large pouvoir d'appréciation de l'opportunité d'accorder ou de refuser de telles autorisations.

Par ailleurs, le Conseil de la concurrence est chargé d'instruire les dossiers relatifs aux projets de concentration économique lorsque celle-ci est susceptible de renforcer la position dominante d'une entreprise dans un marché. Le Conseil peut rejeter ou autoriser la concentration et, dans ce dernier cas, il dispose de la faculté d'assortir l'autorisation de prescriptions de nature à atténuer les effets de la concentration sur la concurrence³⁴⁸.

346 Art.37 du décret législatif n°93-10 du 23 mai 1993 modifié et complété

347 Art.9 de l'ordonnance 03-03 du 19 juillet 2003 relative à la concurrence, op.cit.

348 Ibid. art 17 et19.

En outre, il dispose d'une compétence générale à l'effet de diligenter des enquêtes sur les conditions d'application de la législation et de la réglementation ayant un lien avec la concurrence. Il exerce enfin un rôle d'arbitrage entre les acteurs économiques que sont les entreprises en se prononçant sur la recevabilité des recours portés devant lui et sur la qualification des pratiques et actions dont il est saisi.

II- Le pouvoir réglementaire

À côté des attributions liées à la surveillance du marché auxquelles elles sont rattachées, certaines AAI se voient reconnaître un véritable pouvoir réglementaire. C'est le cas du Conseil de la monnaie et du crédit auquel la loi attribue un ensemble de compétences en tant qu'autorité monétaire³⁴⁹. En vertu des dispositions de l'article 62 du Code de la monnaie et du crédit, le Conseil est compétent pour fixer les prescriptions d'ordre général applicables aux banques et établissements financiers par voie de règlements. Parmi les matières relevant de sa compétence, on peut citer :

- La définition des règles prudentielles sur le marché monétaire ;
- Les conditions d'agrément et de création des banques et des établissements financiers ainsi que les conditions d'ouverture en Algérie de bureaux de représentation de banques et établissements financiers étrangers ;
- Les normes et ratios applicables aux banques et établissements financiers, notamment en matière de couverture et des répartitions des risques, de liquidité de solvabilité ainsi que les normes et règles comptables qui leur sont applicables ;
- Les conditions techniques d'exercice de la profession bancaire et des professions de conseil et de courtage en matière bancaire et financière ;
- La réglementation des changes et l'organisation du marché des changes.

C'est également le cas de la COSOB à laquelle le législateur a confié un ensemble de compétences à caractère normatif. Elle dispose d'un pouvoir réglementaire général qui s'étend au fonctionnement du marché boursier placé sous son contrôle. Cet organe est également habilité à prescrire des normes de pratique professionnelle qui s'imposent tant aux intermédiaires en opération qu'aux intervenants sur le marché.

³⁴⁹ Ordonnance n°03-11 du 26 août 2003 relative à la monnaie et au crédit, op.cit.

D'autres AAI ne se voient pas reconnaître un tel pouvoir pour établir des normes mais les attributions qui leur sont reconnues par la loi les associent dans une certaine mesure à l'exercice du pouvoir réglementaire. A titre d'exemple, le Conseil de la concurrence donne son avis sur toute question concernant la concurrence à la demande du Gouvernement et formule toute proposition sur les aspects de concurrence³⁵⁰. Egalement, il est consulté pour tout projet de texte réglementaire ayant un lien avec la concurrence ou introduisant des mesures ayant pour effet notamment :

- De soumettre l'exercice d'une profession ou d'une activité, ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives ;
- D'établir des droits exclusifs dans certaines zones ou activités ;
- D'instaurer des conditions particulières pour l'exercice d'activités de production, de distribution et de services ;
- De fixer des pratiques uniformes en matière de conditions de vente³⁵¹.

La loi 2000-03 du 5 août 2000 prévoit que l'autorité de régulation est consultée par le Ministre chargé de la poste et télécommunications pour la préparation de tout projet de texte réglementaire relatif aux secteurs de la poste et des télécommunications. Elle est également consultée par les pouvoirs publics sur l'opportunité ou la nécessité d'adopter une réglementation relative à la poste et aux télécommunications³⁵².

Des dispositions identiques sont prévues dans la loi n°2002-01 du 5 février 2002 relative à l'électricité et la distribution du gaz par canalisations. Il est spécifié à l'article 115 que dans le cadre des missions de conseil dont elle est investie auprès des autorités publiques en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du marché national du gaz, la Commission de régulation « *contribue à l'élaboration des règlements d'application prévus dans la présente loi et des textes d'application qui lui sont rattachés* ».

350 Art.35 de l'ordonnance n°03-03 du 19 juillet 2003 relative à la concurrence, op. cit.

351 Ibid. Art. 36.

352 Art.13 de la loi n°2000-03 du 5 août 2000.

III- Le pouvoir répressif

La plupart des AAI jouent un rôle certain, en amont, de la répression pénale. Lorsqu'elles constatent dans leur champ de compétences des infractions à la législation et à la réglementation en vigueur, elles sont habilitées à saisir le parquet pour la mise en mouvement de l'action publique. Dans certains cas, elles jouent un rôle d'expertise auprès du juge lorsque la loi prévoit que ce dernier peut les saisir pour avis, notamment dans des domaines techniques comme, en matière bancaire. À titre d'exemple, l'article 140 de l'ordonnance de 2003 relative à la monnaie et le crédit dispose : « *en tout état de procédure, le tribunal peut demander à la commission bancaire tous avis et information utiles* ».

Dans des cas extrêmes certaines AAI sont dotées d'un pouvoir de sanction qu'elles mettent en œuvre en dehors de toute intervention du juge. Certaines de ces sanctions ont un caractère moral, c'est le cas de l'avertissement ou du blâme que l'in retrouve tant en matière boursière qu'en matière bancaire. Quant au reste des sanctions, elles peuvent être classées selon deux catégories : des sanctions restrictives ou privatives de droit (a) et patrimoniales (b).

A- Les sanctions restrictives ou privatives de droit

En matière bancaire on peut relever l'interdiction d'effectuer certaines opérations et toutes autres limitations dans l'exercice de l'activité ainsi que la suspension de l'un ou de plusieurs dirigeants³⁵³. Quant aux sanctions privatives de droits, elles peuvent d'abord toucher les dirigeants de l'entreprise. Ainsi, la commission bancaire peut prononcer la cessation des fonctions de l'un ou de plusieurs dirigeants des établissements en cause avec ou sans nomination d'administrateur provisoire. Elles peuvent sanctionner directement la personne morale et se traduisent par le retrait définitif de l'autorisation d'exploiter une installation en matière d'énergie électrique, ou le retrait d'agrément tant en matière boursière qu'en matière bancaire. À rappeler que la commission bancaire a eu l'occasion d'infliger pareille sanction extrême à l'encontre de deux banques privées : *El Khalifa Bank* et la *Banque Commerciale et Industrielle d'Algérie (BCIA)*³⁵⁴. Ce type de sanctions conduit à la cessation de l'activité professionnelle et à la mise en liquidation de la banque.

353 La commission bancaire a déjà infligé de telles sanctions à des banques privées auxquelles ont été suspendues les opérations de transfert de fonds à l'étranger dans le cadre de l'affaire d'El Khalifa. Voir les extraits de la note de la Commission bancaire sur la supervision bancaire en Algérie in *El-Watan* du 4 et 5 avril 2003.

354 « Que cache la liquidation de la BCIA », voir *El-Watan* du 2 et 3 novembre 2003.

B- Les sanctions patrimoniale

Il s'agit des sanctions pécuniaires prévues dans les textes relatifs à la concurrence, à l'énergie électrique, la bourse et la monnaie et le crédit. Le mode de fixation diffère d'une matière à une autre, le pouvoir d'appréciation est laissé à chaque AAI.

En matière bancaire, l'ordonnance de 2003 relative à la monnaie et au crédit dispose en son article 114 que « *la commission peut prononcer, soit à la place, soit en sus des sanctions susvisées, une sanction pécuniaire au plus égale au capital minimal auquel est astreint la banque ou l'établissement financier* », ce qui prouve le large pouvoir de d'appréciation que le législateur laisse entre les mains d'un tel organe. En matière boursière, la chambre disciplinaire peut infliger « *des amendes dont le montant maximum est fixé à 10 millions de dinars ou égal au profit éventuellement réalisé du fait de la faute commise* ».

Dans le domaine de l'énergie électrique, les manquements aux obligations légales sont passibles d'une amende infligée par l'autorité de la régulation à hauteur de 3% et 5% du chiffre d'affaires.

En fin dans le cas du Conseil de la concurrence, lorsque les faits imputés à l'entreprise en cause sont qualifiés d'entreprise illicite, d'abus de position dominante, d'exploitation abusive ou de concentration, la loi établit une assiette pour le calcul du montant des amendes que l'organe est habilité à prononcer. Il s'agit du chiffre d'affaires réalisé par l'entreprise, d'où le caractère de proportionnalité attaché aux amendes prononcées par le Conseil de la concurrence. À titre d'exemple, les concentrations réalisées sans autorisation du Conseil sont punies d'une sanction pécuniaire pouvant aller jusqu'à 7% du chiffre d'affaires hors taxes réalisé en Algérie au cours du dernier exercice clos. Dans le cas où il y'a des difficultés pour le calcul du chiffre d'affaires, la loi laisse au conseil un large pouvoir d'appréciation pour fixer le montant des amendes.

Dans le cas où les entreprises n'auront pas respecté les mesures provisoires destinées à suspendre les pratiques illicites ou ne suivent pas les injonctions prononcées à leur égard, elles verseront un montant de cent mille dinars (100.000 DA) par jour de retard³⁵⁵.

355 Art.58 de l'ordonnance n°03-03 du 19 juillet 2003 relative à la concurrence, op.cit.

Paragraphe 2 : L'empiétement sur les compétences des organes juridictionnels

La mise en place progressive d'un État de droit devait se traduire par le déclin des sanctions administratives qui traduisent en quelque sorte « *l'exercice brute de la puissance publique* »³⁵⁶. On pouvait s'attendre à ce que le juge retrouve des compétences dont il a été dépossédé au profit d'une administration envahissante, mais, il n'en est rien. En effet, non seulement l'administration classique conserve ses prérogatives traditionnelles en la matière, mais de nouveaux pouvoirs sont attribués aux AAI aux dépens de l'ordre judiciaire.

Cette évolution soulève une série d'interrogations, certaines ont trait aux fondements même du pouvoir répressif dont jouissent les AAI (I), d'autres sont relatives au degré d'encadrement de ce pouvoir de sorte que soient préservés les libertés et droits fondamentaux reconnus et garantis par la Constitution (II).

I. Le fondement du pouvoir répressif des AAI

La répression des atteintes au principe de la liberté de concurrence relevait de la compétence du juge sous l'empire de la loi de 1989³⁵⁷. Mais, lors de l'édiction du nouveau dispositif législatif relatif à la concurrence en 1995, le juge a été purement et simplement dépossédé de ses compétences transférées au Conseil de la concurrence. Ainsi on a assisté à un transfert de compétences traditionnellement reconnues au juge au profit d'organes administratifs.

Une telle pratique n'a-t-elle pas heurté les dispositions de la Constitution qui consacrent le principe de la séparation des pouvoirs qui distingue soigneusement les compétences du pouvoir législatif, celles du pouvoir exécutif et enfin celles relevant du pouvoir judiciaire ?

La position du Conseil constitutionnel n'a pas manqué de réaffirmer à plusieurs reprises le principe de la séparation des pouvoirs, il considère que « *le constituant a posé le principe de la séparation des pouvoirs comme un élément essentiel de l'organisation des pouvoirs publics* »³⁵⁸, « *que le principe de séparation des pouvoirs commande que chaque pouvoir*

356 F. MODERNE, « répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel : les leçons du droit comparé », Mélanges René Chapus, droit administratif, Montchrestien, Paris, 1992, p.411, cité par R. ZOUAIMIA, op cit p 40.

357 Loi n°89-12 du 5 juillet 1989 relative au prix, JORA n°29 du 19-07-1989.

358 Avis n°1-A-L-CC-89 du 28 août 1989 relatif au règlement intérieur de l'Assemblée Populaire Nationale, in

exerce ses prérogatives dans le domaine que lui attribue la Constitution »³⁵⁹ ou encore que « le constituant, en érigeant la séparation la séparation des pouvoirs en principe fondamental de l'organisation des pouvoirs publics, entend fixer leurs compétences qui ne sauraient être exercées que dans les cas et suivant les modalités que la Constitution leur a expressément fixés »³⁶⁰.

Par ailleurs, l'article 141 de la Constitution dispose que *« la justice est rendue par les magistrats. Ils peuvent être assistés par assesseurs populaires, dans les conditions fixés par la loi »*, à ce même pouvoir l'article 139 de la loi fondamentale confie la charge de protéger *« la société et les libertés. Il garantit, à tous et à chacun, la sauvegarde de leurs droits fondamentaux »*. Quels fondements juridiques du pouvoir répressif reconnu aux AAI ?

En droit comparé, certaines constitutions reconnaissent à l'administration le pouvoir de prendre des sanctions administratives. Tel est le cas des Constitution portugaise et espagnole. La première distingue les infractions pénales des infractions administratives auxquelles s'appliquent des sanctions correspondantes, tandis que la seconde prévoit des *« sanctions pénales ou éventuellement administratives »* en cas de violation de la réglementation ayant trait à l'environnement³⁶¹.

En France, la loi fondamentale a été silencieuse, c'est la doctrine qui s'est attelée à forger une construction théorique de la sanction administrative. Les auteurs ont proposé -comme fondement à la puissance des AAI à infliger des sanctions à l'encontre des agents économiques- la notion de mission de service public. Selon J-L. AUTIN les entreprises concernées sont ainsi associées à *« une activité d'organisation de la production ou de régulation des prix qui est une mission de service public et le pouvoir répressif qui est reconnu à l'administration pour sanctionner les infractions à cette réglementation constitue bien un pouvoir disciplinaire »³⁶²*, comparable à celui qu'exerce la puissance publique à

Le Conseil constitutionnel, Fascicule A, Alger, 1990, p.50.

359 Décision n°2 D-L-CC-89 du 30 août 1989 relative au statut de député, JORA n°37 du 04-09-1989.

360 Avis n°4-AO-CC- du 19 février 1997 relatif à la constitutionnalité de l'article 2 de l'ordonnance portant découpage judiciaire adoptée par le Conseil national de transition le 6 janvier 1997, JORA n°15 du 19-03-1997.

361 Voir F. MODERNE, « Répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel : les leçons du droit comparé », op. cit p.415-416.

362 J-L. AUTIN, « Administration et sanction. Réflexions sur le fondement du pouvoir administratif de répression », Mélanges René Chapus, op. cit, p 120.

l'encontre des fonctionnaires. C'est comme si l'entreprise privée se retrouvait dans la même situation de subordination hiérarchique que l'agent public vis-à-vis de l'administration.

Face à la vulnérabilité et la fragilité de cette construction, d'autres auteurs ont proposé de dissocier les deux catégories de sanctions : disciplinaires et administratives. Ils concluent que les sanctions de des AAI sont pénales mais sans pour autant fonder un tel pouvoir entre les mains de l'administration.

C'est finalement la jurisprudence constitutionnelle qui a été amenée à se prononcer sur la légitimité des sanctions administratives notamment lorsqu'elle relève des nouvelles figures de la régulation (AAI).

Après avoir estimé dans un premier temps que la répression « *ne saurait être confiée à une autorité administrative* », le Conseil constitutionnel français finit par admettre la notion de sanction administrative pour s'incliner devant le pouvoir répressif des AAI, même si, par ailleurs, il tente de l'encadrer et le canaliser. Dans sa décision du 28 juillet 1989, rendue à propos des pouvoirs reconnus à la Commission des opérations boursières (COB), le Conseil juge que : « *le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis* »³⁶³.

En somme, la répression administrative, qui ne heurte en rien le principe de séparation des pouvoirs, n'est pas contraire à la Constitution. Elle est présentée comme un « *instrument nécessaire à l'action administrative, précisément comme une expression normale des prérogatives de puissance publique* »³⁶⁴.

363 Voir C. TEITGEN-COLLY, Punir sans juger : de la répression administrative au droit administratif pénal, Economica, Paris, 1992, p. 197.

364 M. DELMAS-MARTY & C. TEITGEN-COLLY, Punir sans juger : de la répression administrative au droit administratif pénal, Economica, op cit p 32.

Le fondement d'un tel pouvoir répressif reconnu au profit de l'administration d'une manière générale et des AAI en particulier réside ainsi dans la notion de prérogatives de puissances publique considéré comme un élément nécessaire et normal d'une activité de service public.

Ce même processus de légitimation du pouvoir répressif des AAI a été observé dans d'autres pays. D'abord, aux États-Unis, le Cour suprême, considère que les « *indépendentes agencias* » peuvent se voir déléguer par le législateur le « *droit de définir des incriminations spécifiques et d'en assurer la sanction* »³⁶⁵. En Allemagne, la Cour constitutionnelle a pu distinguer entre infractions pénales qui relèvent de la compétence du juge et infractions réglementaires, propres notamment au domaine économique, où elle admet le pouvoir répressif des autorités administratives³⁶⁶.

Le droit comparé s'est ainsi acheminé à la légitimation du pouvoir répressif reconnu au profit de l'administration sans qu'il soit porté atteinte au principe de séparation des pouvoirs. Par conséquent, on assiste à une nouvelle lecture de la théorie de la séparation des pouvoirs de *l'Esprit des lois* de Montesquieu qui s'accommode du transfert de compétences répressives du juge judiciaire au profit de structures administratives considérées plus efficaces pour l'accomplissement d'une telle mission.

À présent, il convient de s'interroger sur l'étendue de l'encadrement d'un tel pouvoir et quelles sont les garanties dont bénéficient les agents économiques ?

II. Les conditions d'exercice du pouvoir répressif des AAI

Au même titre que la répression pénale, le législateur consacre de manière inégale selon les matières, le droit à la défense en matière de répression administrative. L'article 151 de la Constitution dispose que « *le droit à la défense est reconnu. En matière pénale, il est garanti* ». Cette garantie fondamentale peut être décomposée en deux éléments essentiels : l'accès au dossier et du droit de se faire assister par un défenseur.

365 F. MODERNE, « Répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel ; les leçons du droit comparé », op. cit, p. 417.

366 Ibid.

- **L'accès au dossier**

Est considéré comme une exigence du principe du contradictoire. Toute personne, mise en cause, a le droit d'être informée des charges et griefs qui pèsent sur elle, par conséquent, la loi lui garantit la possibilité d'accéder au dossier pour pouvoir organiser sa défense.

En matière de concurrence, le principe du contradictoire est explicitement annoncé dans l'article 30 de l'ordonnance de 2003 qui dispose : « *le Conseil de la concurrence entend contradictoirement les parties intéressées qui doivent présenter un mémoire* », dans l'alinéa 2, il dispose : « *les parties intéressées ont droit à l'accès au dossier et à en obtenir une copie* ». Avant l'audience relative à l'affaire soumise au Conseil de la concurrence, les parties ont droit à la notification du rapport ayant trait à l'affaire en cause. Elles disposent d'un délai de deux (2) mois pour présenter leurs observations par écrit, ces observations sont à leur tour soumises aux parties adverses quinze (15) jours avant la date de l'audience³⁶⁷.

Toutefois, le législateur apporte certaines restrictions au principe dans la mesure où le texte de l'article 30 précité donne la possibilité au président du Conseil de la concurrence, soit en son propre chef, soit à l'initiative de l'une des parties, à refuser la communication des documents ou pièces dont la divulgation est susceptible de mettre en jeu le secret des affaires. Le même texte de loi ajoute « *dans ce cas, ces pièces ou documents sont retirés du dossier. La décision du Conseil de la concurrence ne peut être fondée sur les pièces ou documents retirés du dossier* ».

Dans le domaine des télécommunications, les titulaires d'une autorisation d'exploitation manquant à leurs obligations sont passibles de sanctions multiples allant de la suspension au retrait définitif de l'autorisation, ces sanctions qui ne peuvent être prononcées par l'autorité « *que lorsque les griefs retenus contre l'intéressé lui ont été notifiés et qu'il a été à même de consulter le dossier et de présenter ses justifications écrites*»³⁶⁸.

En matière minière, lorsque le titulaire d'un titre minier ne satisfait pas aux obligations auxquelles le soumet la loi ou en cas d'infraction dûment constatée, l'Agence nationale de la géologie et du contrôle minier lui adresse une mise en demeure « *lui fixant un délai d'un (1)*

³⁶⁷ Art.55 de l'ordonnance n°03-03 du 19 juillet 2003 relative à la concurrence.

³⁶⁸ Art.39 de la loi n°2000-03 du 5 août 2000 fixant les règles générales relatives à la poste et aux télécommunications, op cit.

mois soit pour satisfaire à ses obligations, soit pour présenter ses justifications »³⁶⁹. Il s'agit là, toutefois, d'une procédure qui précède la phase répressive proprement dite qui, quant à elle se déroule devant l'Agence nationale du patrimoine minier qui reçoit compétence pour prononcer le retrait du titre minier. Or, durant cette phase, les textes juridiques restent muets à propos des garanties qui entourent une telle procédure.

En revanche, en matière bancaire, on ne trouve aucune référence au principe du contradictoire et de l'accès au dossier. L'ordonnance relative à la monnaie et le crédit se contente de prévoir que lorsqu'une banque ou un établissement financier a transgressé les règles de bonne conduite de la profession, la commission bancaire doit mettre les dirigeants de l'entreprise « *en mesure de présenter leurs explications* »³⁷⁰. Ce qui laisse supposer que les intéressés bénéficient expressément du droit à la communication du dossier.

- **Le droit de l'assistance d'un défenseur**

L'autre aspect majeur du droit de la défense est l'assistance du défenseur, pour se faire défendre. En la matière, R. ZOUAIMIA, fait remarquer que le législateur algérien fait preuve d'une extrême timidité puisqu'il ne consacre un tel droit que dans le domaine de la concurrence et en matière boursière³⁷¹. En matière de droit de la concurrence, le droit à l'assistance d'un défenseur est consacré aussi bien au niveau de la phase d'instruction qu'au niveau de l'audience se rapportant à l'affaire devant le Conseil de la concurrence. S'agissant de la première phase, lorsque le Conseil de la concurrence est saisi d'une plainte relative à des pratiques restrictives, il est procédé à la désignation d'un rapporteur chargé de l'instruction de l'affaire. Au moment de l'audition, « *les personnes entendues peuvent être assistées d'un conseil* »³⁷². Les personnes mise en cause bénéficient également des mêmes garanties lors de la mise en œuvre de la procédure répressive proprement dite, soit à l'audience où il est statué sur le bien-fondé de la plainte. L'ordonnance de 2003 relative à la concurrence dispose en effet qu'à ce stade de la procédure, « *les parties peuvent se faire représenter ou se faire assister par leurs avocats ou par toute personne de leur choix* »³⁷³.

369 Art. 39 du décret exécutif n°2002-65 du 6 février 2002 définissant les modalités et procédures d'attribution des titres miniers, JORA n°11 du 13-02-2002.

370 Art. 111 de l'ordonnance n°03-11 du 26 août 2003 relative à la monnaie et au crédit, op cit.

371 R ZOUAIMIA, op. cit., p 48.

372 Art.53 al2 de l'ordonnance n°03-03 du 19 juillet 2003 relative à la concurrence, op cit.

373 Ibid. art. 30.

Chapitre 2 : La dégénérescence de la notion d'autorité administrative indépendante

Le concept d'AAI ne semble pas être pertinent dans le cas algérien au regard de la notion d'indépendance qui est censée les caractériser et leur conférer une originalité dans l'appareil étatique. Force est d'admettre que cette indépendance est purement virtuelle tant au plan organique (section 1) que du point de vue fonctionnel (section 2).

Section 1 : Au plan organique

Au point de vue organique, l'indépendance des AAI peut être mesurée au moyen d'un faisceau d'éléments ayant trait à leur composition (paragraphe 1) et au mode de désignation de leur membres (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La composition des autorités administratives indépendante

Le principe de la collégialité domine la composition de toutes les AAI. A ce titre le législateur algérien semble avoir opté pour le modèle français. Les collèges des AAI constituent plus des « états-majors »³⁷⁴ que des organes de direction classiques au point de vue de leur composition qui varie de quatre (4) à quatorze (14) membres. La composition de l'ensemble de ces organes ne semble pas obéir à un quelconque critère³⁷⁵.

Le second constat que l'on peut faire à propos de la composition des collèges a trait aux qualifications ou qualités de leurs membres. En effet, aucune règle ne semble guider le législateur dans son choix. Ainsi, pour certaines autorités, le législateur n'exige aucune qualification particulière des membres appelés à siéger au niveau des organes de direction, ce qui constitue une aberration dans la mesure où l'institution d'autorités de régulation est avant tout guidée par la nécessité de mise en place de structures d'expertise.

374 R. ZOUAIMIA, la part de droit, op. cit., p. 826.

375 A titre d'exemple, on constate, en effet, que la CREG est réduite à quatre membres bien que ces compétences soient aussi larges que multiples, tandis que l'Autorité de régulation de la presse écrite, dont les attributions sont plus modestes, est composée de quatorze membres.

Or, l'aspect général des termes des lois³⁷⁶ et l'absence de critères pour la désignation des membres n'est pas en faveur de l'indépendance de ces organes, ce qui attribue un large pouvoir d'appréciation discrétionnaire à l'organe compétent et laisse le champ libre aux choix des membres sur la base de critères autres que celui de la compétence.

Par ailleurs, la pratique montre que les dispositions de la loi sont souvent parasitées par le pouvoir exécutif, à ce propos, on peut citer l'exemple d'un texte législatif ayant trait à la bourse qui précise clairement que parmi les membres de la Commission chargée de réguler ce domaine d'activité (COSOB) trois membres sont proposés respectivement par les ministres de la justice, des finances et de l'enseignement supérieur en fonction de leurs compétences financières et boursières. En revanche, un arrêté du ministre des finances du 28 octobre 2006 portant nomination des membres de cette commission précise que les trois membres en question sont nommés en qualité de représentants des trois ministres précités, ce qui ne correspond nullement aux dispositions du texte législatif. Ainsi, la culture de dépendance resurgit au niveau des textes d'application ou de mise en œuvre des lois. Celle-ci est donc vidée de sa substance pour ne remplir en définitive qu'une fonction décorative.

Enfin, dans le cas de la Commission de la supervision des assurances ainsi que la Commission bancaire, elles comprennent chacune un représentant du ministre chargé des finances, ce qui constitue une atteinte manifeste au principe de l'indépendance qui ne peut s'accommoder de la règle de représentation.

376 Dans le cas de certaines AAI, la loi lie la nomination d'un certain de ces membres à leurs compétences en matière économique, financière, bancaire et monétaire ou en matière de concurrence de distribution et de consommation. A titre d'exemple, l'article 10 du décret présidentiel n°06-413 du 22 novembre 2006 ayant trait à l'Organe national de prévention et de lutte contre la corruption précise que les membres de l'Organe « *sont choisis parmi les personnalités nationales indépendantes représentatives de la société civile, connues pour leur intégrité et leur compétence* », mais lors de l'installation des membres de l'organe, on a pu remarquer que si on ne peut préjuger de l'intégrité des membres nommés, ces derniers ne remplissent pas les conditions susmentionnées au vu notamment de leur état de subordination à l'exécutif car selon les informations révélées par la presse algérienne les membres de l'Organe ont exercé les fonctions de : directeur du budget au ministère des finances, chef de cabinet au ministère des finances, chef de cabinet du chef du gouvernement, colonel de la gendarmerie nationale, ambassadeur et procureur général près de la Cour suprême.

Paragraphe 2 : Le mode de désignation des membres des collèges

Si les différentes AAI partagent le principe de collégialité de l'organe, elles se différencient par les modes de désignation de leurs membres. Tantôt une autorité unique dispose du pouvoir de désignation de l'ensemble des membres de l'organisme, tantôt, le législateur emploie la formule de la pluralité des autorités intervenant dans la procédure de désignation et de nomination.

La première formule est utilisée dans le cas du Conseil de la monnaie et du crédit et de l'autorité de régulation en matière de poste et télécommunication dont les membres sont nommés par le Président de la République en dehors de toute intervention d'une quelconque autre autorité³⁷⁷. Quant à la seconde formule, on retrouve dans les textes institutifs de la Commission bancaire, de la COSOB ainsi que l'autorité de régulation de la presse écrite.

Concernant la Commission bancaire, elle est composée du gouverneur de la Banque d'Algérie, de trois (3) membres désignés par le président de la République et deux (2) magistrats détachés pour l'un de la Cour suprême choisi par le premier président de cette cour et pour l'autre du Conseil d'Etat choisi par le président de ce conseil après avis du Conseil supérieur de la magistrature, d'un représentant de la Cour des comptes choisi par le président de cette cour parmi les premiers conseillers, enfin un représentant du ministre chargé des finances. On retrouve la même formule dans le cas de la COSOB. Entre aussi dans cette deuxième catégorie l'autorité de régulation en matière d'électricité et du gaz et les deux agences en charge de la régulation de l'activité minière dont les membres des collèges sont certes nommés par décret présidentiel, mais une telle nomination intervient sur proposition du ministre chargé respectivement des finances, de l'énergie et des mines.

S'agissant de l'autorité de régulation de la presse écrite, elle comprend quatorze (14) membres dont trois (3) désignés par le Président de la République parmi lesquels le président de l'autorité, deux (2) membres non parlementaires proposés par le président de l'Assemblée

³⁷⁷ La même solution est adoptée dans le cas de l'organe national de prévention de et de lutte contre la corruption. Cf. décret présidentiel n°06-413 du 22 novembre 2006 modifié et complété fixant la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'organe national de prévention et de lutte contre la corruption. Contrairement aux autres AAI, le mandat des membres de cet organe est fixé par décret présidentiel et non par la loi. Par ailleurs, il est curieux de constater qu'un décret présidentiel fixe les modalités d'application d'une loi sachant qu'une telle compétence relève du Premier ministre en application des dispositions de l'art. 125al. 2 de la Constitution.

populaire nationale (APN), deux (2) membres non parlementaires proposés par le président du Conseil de la nation, sept (7) membres élus à la majorité absolue parmi les journalistes professionnels justifiant d'au moins quinze (15) ans d'expérience dans la profession.

À signaler enfin le cas particulier du Conseil de la concurrence dont les membres sont désignés et nommés par le Président de la république à l'exception de deux d'entre eux qui sont désignés par les associations de protection des consommateurs.

À la lumière de ces données, on remarque d'abord que l'idée de pluralité des organes intervenant dans la désignation des membres des collèges est toute relative dans la mesure où les institutions ayant reçu compétence pour de tels choix se trouvent dans une position de dépendance par rapport à l'autorité ayant pouvoir de nomination³⁷⁸. On note également que le Président de la république dispose d'un monopole dans la nomination des membres des différentes autorités à l'exception notable de ceux de la COSOB³⁷⁹ dont la nomination relève de la compétence du Premier ministre pour le président de l'organe et du ministre des finances s'agissant des autres membres de la Commission. Il s'agit là, à l'évidence d'une hérésie dans un système marqué depuis le premier mandat du Président Bouteflika, par une concentration du pouvoir de nomination des agents de l'Etat entre les mains du chef de l'Etat³⁸⁰ et un effacement corrélatif du Premier ministre qui devient un simple membre de l'exécutif .

Par ailleurs, le mode de désignation adopté ne joue pas en faveur de l'indépendance des organes du fait de l'effacement des institutions de la représentation nationale que sont l'Assemblée populaire nationale et le Conseil de la nation dans le choix des membres des AAI³⁸¹.

378 A titre d'exemple, les membres de l'autorité de régulation des services publics de l'eau, de la CREG ou des deux agences minières proposés par les ministres chargés respectivement des ressources en eau et de l'énergie et des mines et nommés par le Président de la république.

379 Toutefois, en pratique même dans le cas de la COSOB, le président s'est arrogé un pouvoir que ne lui reconnaissent pas les textes : celui de nommer le président de l'institution, cf. décret présidentiel du 1er juin 2008 portant nomination du président de la commission d'organisation et de surveillance des opérations de bourse, JORA n°29 du 4 juin 2008.

380 Cf. décret présidentiel n°99-240 du 27 octobre 1999 relatif à la nomination aux emplois civils et militaires de l'Etat, JORA n°76 du 31-10-1999 dont l'article 3/8 précise que même les secrétaires généraux des communes des chefs lieu des wilayas sont nommés par le Président de la république.

381 Prenant un simple exemple d'une AAI en France, en l'occurrence l'ARCEP (autorité de régulation des communications électroniques et la poste) sept membres forment le collège de cette autorité dont : le président nommé par le Président de la république sur proposition du Premier ministre et après avis des commissions parlementaire compétentes, en qualité de membres : deux (2) membres nommés par le Président du Sénat, deux (2) membres nommés par le Président de l'Assemblée nationale et deux membres nommés pour leur compétence

Le mode de désignation des membres de l'organe de direction des AAI singularise ainsi l'expérience algérienne par rapport à la pratique des pays occidentaux où le parlement partage un tel pouvoir de nomination avec l'exécutif.

En définitive, la concentration du pouvoir de nomination entre les mains du Président de la république n'est pas de nature à garantir une quelconque autonomie de ces organes à l'égard du pouvoir exécutif. A ce titre et afin que ces AAI soient véritablement indépendante, il y a lieu de songer à l'éclatement du pouvoir de désignation dont doivent bénéficier, à côté du président de la république, l'ANP, le Conseil de la nation, le Conseil national économique et social (CNES) et les associations d'opérateurs.

L'analyse de l'aspect organique des AAI laisse penser que ces institutions ont une simple valeur décorative, ce constat sera plus confirmé à l'analyse de l'aspect fonctionnel de ces autorités.

Section 2 : Au plan fonctionnel

Les critiques que l'on a pu formuler au sujet de l'indépendance organique des autorités de régulation peuvent être renouvelées s'agissant non seulement des règles régissant le fonctionnement de tels organes (paragraphe 1) mais également des rapports ambigus qu'ils entretiennent avec le pouvoir exécutif (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les règles relatives au fonctionnement des autorités administratives indépendante

Outre le critère de la personnalité morale³⁸², le degré d'indépendance fonctionnelle des AAI peut être mesuré à partir de deux éléments essentiels : les moyens juridiques (I) les moyens financiers (II) et les ressources humaines.

I. Les moyens juridiques : le règlement intérieur

En fonction des prérogatives qui sont reconnues ou non reconnues aux AAI à l'effet de leur propres règlement intérieur ces organes peuvent être classés en deux grandes catégories. Certaines se voient attribuer de larges compétences en vue de déterminer elles-mêmes les règles d'organisation interne et de fonctionnement auxquelles elles sont assujetties tandis que d'autres, au contraire, sont soumises à un règlement intérieur fixé par le pouvoir exécutif.

La première catégorie regroupe le Conseil de la monnaie et du crédit, la CREG, la COSOB, le Conseil de la concurrence et dans une moindre mesure la commission bancaire.

Dans le cas du Conseil de la monnaie et du crédit, l'autorité monétaire établit elle-même son règlement intérieur. Les dispositions de l'article 60 de l'ordonnance relative à la monnaie et au crédit précisent en effet que « *le Conseil arrête son règlement intérieur* ». En matière d'énergie électrique la commission de régulation dispose de la même autonomie fonctionnelle en ce que la loi habilite son comité de direction à élaborer son règlement intérieur qui fixe

382 Sur la question en France, cf. M. LOMBARD, « Brèves remarque sur la personnalité morale des institutions de régulation », Revue juridique de l'économie publique, n°619, avril 2005.

l'organisation interne et le fonctionnement de l'institution. Il en est de même dans le domaine de la bourse où la COSOB adopte son règlement intérieur dès sa première réunion. L'article 29 du texte législatif la régissant ajoute qu'elle est habilitée à déterminer également par voie de règlement, l'organisation et le fonctionnement des administratifs et technique dont est doté son secrétariat, ainsi que le statut des personnels qui y exercent.

Dans le domaine de la concurrence, et sous l'empire de l'ordonnance de 1995, c'est le Conseil de la concurrence lui-même qui édicte les règles ayant trait à son fonctionnement, celles fixant les droits et obligations de ses membres ainsi que les incompatibilités auxquelles sont soumis ces derniers. De telles règles sont fixées dans le règlement intérieur que le Conseil adopte avant de le transmettre au Président de la république en vue de sa promulgation par voie de décret présidentiel³⁸³. En revanche, l'ordonnance de 2003 relative à la concurrence, prévoit, au contraire, que « *l'organisation et le fonctionnement du Conseil de la concurrence sont fixés par décret exécutif* ». Une telle disposition tranche assurément avec les dispositions de l'ordonnance de 1995. Toutefois, le décret exécutif auquel renvoie l'ordonnance précitée prévoit en son article 15 que « *le conseil élabore et adopte son règlement intérieur et le transmet au ministre chargé du commerce* »³⁸⁴. Le même texte ajoute que « *le règlement intérieur est publié au bulletin officiel de la concurrence* »³⁸⁵.

Enfin, reste le cas de la commission bancaire qui n'a pas reçu de compétence expresse des termes de la loi pour élaborer son règlement intérieur. On ne trouve en effet nul trace d'une quelconque disposition de la loi lui reconnaissant la compétence d'élaborer elle-même son propre règlement intérieur. Le même vide juridique est observé dans la loi de 1990, la Commission bancaire s'est attelée à en combler les lacunes en édictant elle-même son propre règlement intérieur³⁸⁶ qui pose une série de problèmes juridiques en ce qu'il contient un certains nombres de dispositions touchant tant aux règles de procédure qu'aux droits des

383 Cf. décret présidentiel n°96-44 du 17 janvier 1996 fixant le règlement intérieur du Conseil de la concurrence, JORA n°05 du 21 janvier 1996.

384 Cf. décret exécutif n°11-241 du 10 juillet 2011 fixant l'organisation et le fonctionnement du conseil de la concurrence, JORA n°39 du 13 juillet 2011.

385 Cf. décret exécutif n°11-242 du 10 juillet 2011 portant création du bulletin officiel de la concurrence et définissant son contenu ainsi que les modalités de son élaboration, JORA, n°39 du 13 juillet 2011.

386 Décision n°04-2005 du 20 avril 2005 portant règles d'organisation et de fonctionnement de la Commission bancaire.

personnes poursuivies devant elle dans le cadre de la mise en œuvre des pouvoirs discrétionnaires qui lui sont reconnus par le législateur algérien³⁸⁷.

Quant à la seconde catégorie, elle comprend l'Agence nationale du patrimoine minier ainsi que l'Agence nationale de la géologie et du contrôle minier. Les deux agences minières que la loi qualifie pourtant d'autorité administrative n'échappent pas à l'emprise du pouvoir exécutif³⁸⁸. Le texte de loi précis en son article 43 que « *les missions, ainsi que les statuts, les règles d'organisations et les modalités de fonctionnement de ces organes sont fixés par la présente loi et par les textes pris pour son application* ». Ainsi, toutes les matières ayant trait à leur mode de fonctionnement, aux droits et obligations des membres du collège ainsi qu'au statut du personnel échappent à la compétence des deux agences. L'article 51 de la même loi précise que « *l'Agence nationale du patrimoine minier et l'Agence nationale de la géologie et du contrôle minier disposent chacune d'un règlement intérieur, pris par décret, qui détermine le mode de fonctionnement, les droits et obligations des membres du conseil d'administration et du secrétaire général, le statut de leur personnel* ». En application de telles dispositions, deux décrets exécutifs portant règlements intérieurs des deux agences ont été promulgués en 2004³⁸⁹.

Reste le cas particulier de deux autorités de régulation : la première est l'autorité de régulation des transports qui a été instituée par une loi de finances et qui renvoie au pouvoir réglementaire le soin d'en fixer les attributions et les règles de fonctionnement. En l'absence de textes d'application à ce jour, la question du règlement intérieur de l'autorité reste en suspens.

La seconde est l'autorité de régulation des services publics de l'eau qui a fait l'objet d'un décret exécutif qui en fixe les attributions, les règles d'organisation et de fonctionnement. Ce dernier précise en son article 16 que « *Le comité de direction établit le projet de règlement intérieur de l'autorité de régulation qui définit notamment son organisation interne et les*

387 Le législateur algérien a fini par mettre en œuvre quelques règles de procédures à l'occasion de la modification de l'ordonnance 2003, remettant en cause par la même le dispositif du règlement intérieur de la Commission bancaire. Cf. R. ZOUAIMIA, « *Les pouvoirs de la commission bancaire en matière de supervision bancaire* », Revue IDARA, n°40, 2010, p.45-72.

388 Le contrôle exercé par l'exécutif sur les autorités chargées de réguler le secteur minier en Algérie, témoigne de l'importance de ce secteur et de la volonté politique de le garder sous le contrôle permanent de l'Etat.

389 Décret exécutif n°04-93 du 1er avril 2004 portant règlement intérieur de l'Agence nationale du patrimoine minier, JORA n°20 du 4 avril 2004 ; décret exécutif n°04-94 du 1er avril 2004 portant règlement intérieur de l'Agence nationale de la géologie et du contrôle minier, JORA n°20 du 4 avril 2004.

règles de son fonctionnement »³⁹⁰. De telles dispositions révèlent une grande incertitude puisqu'elles ne désignent nullement l'autorité compétente pour adopter le règlement intérieur.

L'autre aspect important dans les modalités de fonctionnement des AAI est relatif aux ressources financières dont disposent ces autorités.

II. Les ressources financières

Certaines autorités ne disposent pas de personnalité juridique propre, par conséquent et en toute logique ces autorités ne bénéficient ni d'une autonomie financière, ni d'un budget propre. Tel est le cas du Conseil de la monnaie et du crédit et de la Commission bancaire dont les moyens de fonctionnement sont à la charge de la Banque d'Algérie. Quant aux autorités dotées de la personnalité juridique, les textes qui les instituent précisent qu'elles disposent de l'autonomie financière. Il convient toutefois de dépasser le libellé de telles dispositions en vue de rechercher l'étendue d'une telle autonomie.

Dans le cas du Conseil de la concurrence, le budget qui lui est alloué obéit aux règles générales de fonctionnement auxquelles est soumis le budget de l'Etat. En outre, selon les termes de l'article 33 de l'ordonnance relative à la concurrence, « *le budget du Conseil de la concurrence est inscrit à l'indicatif du budget du ministère du commerce et ce, conformément aux procédures législatives et réglementaires en vigueur* ».

Dans le domaine de l'énergie, la Commission de régulation bénéficie de différentes ressources financières. D'abord, les frais ayant trait à son fonctionnement sont compris dans les coûts permanents des deux systèmes électrique et gazier. Ils lui sont alloués selon des procédures fixées par voie réglementaire. En second lieu, de tels frais sont également susceptibles d'être couverts par dotations de l'Etat et remboursement pour les prestations fournies, ce à quoi il faut ajouter des avances récupérables que peut lui consentir le Trésor. Enfin, la commission élabore son budget annuel et le soumet au ministère chargé de l'énergie en vue de son approbation³⁹¹.

390 Décret exécutif n°08-303 du 27 septembre 2008 fixant les attributions ainsi que les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Autorité de régulation des services publics l'eau, JORA n°56 du 28 septembre 2008.

391 Art. 127 de la loi n°01-2002 du 5 février 2002 relative à l'électricité et à la distribution du gaz par canalisations.

Dans le domaine minier, l'Agence nationale du patrimoine minier et l'Agence nationale de la géologie et du contrôle minier bénéficient d'abord d'une dotation budgétaire initiale. En outre, le financement que nécessite tant leur équipement que leur fonctionnement est assuré au moyen des ressources du Fonds du patrimoine minier qui fonctionne sous la forme d'un compte d'affectation spécial.

En matière de télécommunications, l'autorité de régulation bénéficie également de différentes sources de financement. En effet, les ressources financières que la loi met à sa disposition comprennent :

- Les rémunérations pour services rendus ;
- Les redevances ;
- Un pourcentage sur le produit de la contrepartie financière due au titre de l'établissement et/ou l'exploitation des réseaux publics ou installations de télécommunications, la fourniture de services de télécommunications soumis au régime de la licence. Un tel pourcentage est fixé conformément aux dispositions de la loi de finances ;
- La contribution des opérateurs au financement du service universel de la poste et des télécommunications.

Outre ces différentes ressources financières, l'art. 22 de la loi fixant les règles générales relatives à la poste et télécommunications prévoit que « *lors de l'élaboration du projet de loi de finances de l'année, les crédits complémentaires nécessaires à l'autorité de régulation pour l'accomplissement de ses missions sont, en tant que de besoins, inscrits au budget général de l'État et ce, conformément aux procédures en vigueur* »³⁹².

Dans le cas de l'Autorité de régulation des services publics de l'eau, son budget comporte en recette :

- Les dotations du Fonds national de l'eau potable ;
- Les subventions de l'Etat ;
- Toutes autres ressources en rapport avec ses activités.

392 La loi n°2000-03 du 5 juillet 2000 fixant les règles générales relatives à la poste et télécommunications

Enfin, dans le cas de la COSOB, elle bénéficie d'une subvention de fonctionnement allouée sur le budget de l'Etat, auquel il faut ajouter les redevances qu'elle perçoit sur actes et services rendus³⁹³.

À travers, ce bref aperçu sur les moyens financiers dont disposent les AAI, on peut faire une distinction entre les organes qui disposent de différentes sources de financement, ce qui les placent à l'abri d'une dépendance financière vis-à-vis de l'exécutif et ceux qui restent dans un état de large dépendance financière en ce que le budget annuel qui leur est alloué obéit aux règles budgétaires en vigueur, notamment en matière d'approbation. Par ailleurs, si ces autorités proposent les crédits annuels nécessaires à leur fonctionnement, il reste que les ressources qui leur sont affectées proviennent généralement des crédits inscrits au budget de l'État, autrement dit, des ministères auxquels est rattaché le secteur ou le domaine de leur activité.

III. Les ressources humaines

Généralement, les moyens en personnel sont mis à la disposition du législateur par la technique du détachement qui permet de détacher des fonctionnaires pour les placer à la disposition de l'autorité. Dans d'autres situations, l'autorité de régulation est habilitée à recruter le personnel en dehors de l'administration soit à titre d'agents contractuels, soit à titre de fonctionnaires. C'est notamment le cas de la COSOB qui dispose d'un secrétariat doté de services administratifs et à laquelle le législateur reconnaît le pouvoir de fixer le statut du personnel par voie de règlement³⁹⁴. C'est également le cas de l'autorité de régulation de la poste et des télécommunications dont le règlement intérieur, qu'elle élabore elle-même, définit les règles de fonctionnement, les droits et obligations des membres du conseil et du directeur général ainsi que le statut des personnels employés³⁹⁵.

393Cf. décret exécutif n° 98-170 du 20 mai 1998 relatif aux redevances perçues par la Commission d'organisation et de surveillance des opérations de bourse, JORA n°34 du 24/05/1998.

394 Art. 29 du décret législatif n°93-10 du 23 mai 1993 modifié et complété relatif à la bourse des matières mobilières.

395 Art. 20 de la loi n°2000-03 du 5 août 2000 fixant les règles générales relatives à la poste et aux télécommunications, JORA n°48 du 06-08-2000.

Il en est de même de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz dont le président assume tous les pouvoirs en matière de nomination et de révocation de tous employés et agents, mais aussi, toute responsabilité en matière de rémunération du personnel³⁹⁶.

Ainsi donc, le rattachement de l'organe à une structure ministérielle, les moyens que fournit l'administration ministérielle, les locaux, le personnel administratif, la sujétion au ministère pour les dépenses de fonctionnement, tous ces éléments réunis montent le caractère illusoire de l'indépendance attachée à l'institution.

Finalement, comme l'écrivent à juste titre S. HUBAC et E. PISIER : « *les mécanismes d'attribution des crédits et des moyens en personnel, le recours indispensable à certains services administratifs hiérarchiquement soumis à un ministre pour l'accomplissement de certaines tâches (...), sont tels qu'on ne peut nier l'existence d'un véritable "cordon ombilical" entre les autorités administratives indépendantes et le gouvernement (selon l'expression de J. Chevallier)* »³⁹⁷.

396 Art. 119 de la loi n°2002-01 du 5 février 2002 relative à l'électricité et à la distribution du gaz par canalisations, JORA n°08 du 06-02-2002.

397 S. HUBAC, E. PISIER, « Les autorités face aux pouvoirs », in Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT (dir), « Les autorités administratives indépendantes », PUF, collection les voies du droit, Paris, 1988, pp. 128-129.

Paragraphe 2 : Des rapports ambigus avec le pouvoir exécutif

S'il est admis que les AAI ne sont soumises à aucun pouvoir hiérarchique, ni à un quelconque contrôle de tutelle, dans le cas algérien, la soumission diffuse des AAI à l'égard de l'exécutif à travers de multiples mécanismes remet profondément en cause le bienfondé de ces autorités. Cette situation se manifeste à travers de multiples mécanismes tels : le contrôle des décisions réglementaires (I), le pouvoir de substitution (II) voir même de passer outre les décisions des organes en cause (III).

I. Le pouvoir de contrôle des décisions réglementaires

En effet, parmi les différentes AAI instituées dans le champ économique et financier, seuls le Conseil de la monnaie et du crédit et la COSOB bénéficient d'un véritable pouvoir réglementaire qu'ils exercent de manière autonome, il reste que l'exercice d'un tel pouvoir est soumis à un contrôle de l'instance exécutive et ce, au moyen de deux procédés : la seconde lecture (A), l'homologation (B).

A. La procédure de la seconde lecture

S'agissant du premier organisme (le Conseil de la monnaie et du crédit), les règlements qu'il édicte dans son domaine de compétence s'imposent au ministre des finances qui ne peut s'y opposer. Ce dernier ne dispose que d'un recours en annulation devant la juridiction administrative, l'action contentieuse devant le Conseil d'Etat n'étant pas suspensive d'exécution du règlement en cause³⁹⁸. Ainsi, les règlements du Conseil bénéficient du privilège du préalable au même titre que les actes réglementaires des pouvoirs publics.

Cependant, et au-delà des apparences, on constate que les règlements édictés par le Conseil de la monnaie et du crédit ne sont pas exécutoires dès leur adoption. En effet, dans les deux jours de leur approbation par le Conseil, ils sont soumis au ministre chargé des finances à titre de projets. Ce dernier dispose d'un délai de dix (10) jours pour en demander la modification. Dans ce cas le Conseil est tenu de se réunir dans un délai de cinq (5) jours en vue de statuer

³⁹⁸ Cf.art.65 de l'ordonnance n°03-11 du 26 août 2003 relative à la monnaie et au crédit.

sur les modifications proposées par le ministre chargé des finances. Ce n'est qu'à l'issue de cette seconde délibération que le règlement est promulgué et acquiert force exécutoire³⁹⁹. Ainsi, de manière détournée le législateur attribue au ministre des finances le pouvoir de demander une deuxième délibération autour des règlements adoptés par le conseil, ce qui s'apparente fortement au procédé de la seconde lecture. Par ailleurs et dans le cas de silence du ministre des finances dans le délai de dix (10) jours, le règlement devient exécutoire dès sa promulgation. Ce qui signifie que le caractère exécutoire du règlement est suspendu à la position du ministre des finances.

B. La procédure de l'homologation

À l'inverse des règlements émis par le Conseil de la monnaie et du crédit, ceux édictés par la COSOB sont soumis à la procédure d'approbation. Le décret législatif régissant la bourse des valeurs mobilières précise que les règlements pris par la COSOB sont approuvés par voie réglementaire. Ils sont même publiés au journal officiel avec le texte d'approbation⁴⁰⁰ qui relève exclusivement du ministre des finances. Il importe donc de s'interroger sur la portée de l'acte d'approbation.

R. ZOUAIMIA, considère qu'en ce qui concerne les décisions de la COSOB, on peut penser que ce n'est pas l'arrêté du ministre des finances qui les élève au rang de règlements. Bénéficiant en elles-mêmes de la qualification d'actes administratifs à caractère réglementaire, l'approbation est simplement une condition de leur entrée en vigueur dans la mesure où elle se traduit par leur publication au journal officiel. À ce titre, l'approbation peut être considérée comme un acte perfectif⁴⁰¹. Toutefois, dans la mesure où le texte non approuvé reste à l'état de projet, on saisit l'importance réelle de l'acte d'approbation qui conditionne en définitive l'existence même de tels règlements.

L'ambiguïté des rapports qu'entretiennent les AAI avec le pouvoir exécutif se manifeste aussi à travers la possibilité de substitution qu'accordent les textes institutifs de ces autorités à l'exécutif.

399 Cf. art.63 de l'ordonnance n°03-11 du 26 août 2003 relative à la monnaie et au crédit.

400 Art.32 du décret législatif n°93-10 du 23 mai 1993 modifié et complété relatif à la bourse des valeurs mobilières.

401 R. ZOUAIMIA, op. cit., p. 850.

II. Le pouvoir de substitution

Le pouvoir exécutif se voit même reconnaître un pouvoir de substitution dans certaines situations notamment, en matière boursière. En effet, à l'initiative du ministre des finances, le gouvernement peut se substituer à la COSOB en cas de carence de cette dernière. Le ministre des finances peut également se substituer à la COSOB. Par ailleurs, le texte législatif donne compétence à cette dernière de « *suspendre, pendant une durée ne dépassant pas cinq jours francs, les opérations en bourse en cas d'événements majeur entraînant un dysfonctionnement de la bourse ou des mouvements erratiques des cours de bourse* »⁴⁰².

En outre, le gouvernement est également en mesure de passer outre les décisions prises par certaines AAI. En matière de concurrence et en vertu de l'article 21 de l'ordonnance de 2003, « *Lorsque l'intérêt général le justifie, le gouvernement peut, sur le rapport du ministre chargé du commerce et du ministre dont relève le secteur concerné par la concentration, autoriser d'office ou à la demande des parties concernées, la réalisation d'une concentration rejetée par le Conseil de la concurrence* ». Le dispositif ajoute que « *lorsque cet événement nécessite une suspension supérieure à cinq jours francs, la décision est du ressort exclusifs du ministre chargé des finances* »⁴⁰³.

Face aux AAI, le pouvoir exécutif est doté de pouvoir plus importants au point de passer outre les décisions de ces organes.

III. Le pouvoir de passer outre les décisions des organes

Le gouvernement est en mesure de passer outre les décisions prises par certaines AAI. À titre d'exemple, en matière de concurrence et en vertu de l'article 21 de l'ordonnance de 2003, « *lorsque l'intérêt général le justifie, le gouvernement peut, sur le rapport du ministre chargé du commerce et du ministre dont relève le secteur concerné par la concentration, autoriser d'office ou à la demande des parties concernées, la réalisation d'une concentration rejetée par le Conseil de la concurrence* ».

402 Art. 50 du décret législatif n°93-10 du 23 mai 1993 modifié et compléter relatif à la bourse des valeurs mobilières.

403 *Ibid*, art. 48.

Le texte suscité témoigne de la nette régression des dispositions législatives actuelles par rapport à celles de l'ordonnance de 1995. En effet, celle-ci réserve une compétence exclusive au Conseil de la concurrence pour tout ce qui a trait à la concentration d'entreprises. Le gouvernement n'interfère nullement dans les décisions du conseil comme il ne peut ni modifier, ni amender, ni abroger ou passer outre de telles décisions.    ce titre, lorsque le conseil rejette un projet de concentration, les entreprises concernées ne disposent que d'un recours contentieux devant le juge.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Les réformes économique, timidement entamées en 1986 vont s'accélérer au rythme de l'érosion des missions de l'État dans la sphère économique. La baisse des cours de pétrole et l'aggravation des difficultés de l'État à assurer la gestion économique vont accélérer la mise en œuvre de profondes réformes économiques. Cette démarche réformatrice va culminer avec l'adoption d'une nouvelle Constitution (23 février 1989) qui signera la rupture définitive du dogmatisme et du paradigme de « *tout Etat* » en annonçant l'édification d'un État libéral.

L'air de la démocratie politique et économique est ainsi initié. Ce processus entamé au début de la décennie quatre-vingt-dix (90) a été chaotique, à ce jour, il est loin d'être achevé. Toutefois, quelques lois sont adoptées pour satisfaire les exigences des bailleurs de fonds en contre partie du rééchelonnement de la dette extérieure.

Un droit d'essence libéral est ainsi né. Cette évolution a marqué le passage d'un Etat monocentrique à un État polycenrytrique⁴⁰⁴ dans lequel la régulation de l'activité économique et financière serait soustraite à la compétence de l'administration classique pour être prise en charge par de nouvelles institutions disposant d'un pouvoir d'expertise et jouissant d'une indépendance organique et fonctionnelle vis-à-vis du pouvoir exécutif, élément de nature à garantir l'impartialité que réclament les opérateurs et investisseurs dans des secteurs stratégiques. Ces autorités étaient susceptibles, à ce titre, de représenter une pièce maitresse de l'arsenal institutionnel au moyen duquel l'État affronte ses nouvelles fonctions dans la perspective de la mise en place progressive d'une économie de marché.

Si le législateur algérien, s'inspire largement de l'expérience des pays occidentaux, en particulier, la France, il reste que la "*greffe*" de structures indépendante dans un Etat qui n'a pas renoncé à son caractère philanthrope aboutit à l'institution de simples excroissances du pouvoir exécutif dont on peut légitimement douter de son impartialité et indépendance. Il s'ensuit une sorte de dilution progressive de la catégorie juridique que l'on pensait introduite dans l'édifice institutionnel.

404 J. CHEVALIER, l'Etat post-moderne, LGDJ, 3eme édition, Paris, 2004, p.74.

Toutefois, ce droit d'essence libéral sera défié en permanence par des remises en causes visant à renforcer la place du secteur public dans l'économie nationale et la place de l'État en tant qu'agent économique dominant agissant aussi bien en tant qu'investisseur, opérateur que régulateur. Les dogmes qu'on croyait définitivement enterrés sont de retour.

Deuxième partie :

L'État dans un nouveau paradigme de développement

La décennie 2000 marquée par l'opulence financière est, incontestablement, marquée par le retour, en force, de l'État dans la sphère économique et sociale. L'État se place, à nouveau, en tant qu'agent économique dominant agissant aussi bien en tant qu'investisseur, opérateur que régulateur. À travers son action budgétaire en faveur des infrastructures de base. L'État confirme son retour en force (Titre I). Cette reconquête du terrain économique et social ira jusqu'à la restitution de certains mécanismes de contrôle de l'État dirigiste notamment en matière de l'investissement direct étranger (Titre II).

Titre I : Le levier budgétaire : un puissant rempart de l'action économique de l'État

L'arrivée du Président Bouteflika au pouvoir en 1999 a engagé une rectification de la politique économique en faveur d'un repositionnement, en force, de la place de l'État dans l'économie. En revanche, la construction de l'économie de marché n'est plus une priorité⁴⁰⁵. Dans l'un de ses discours le chef de l'État affirme : « *pas de marché libre sans un État régulateur. Les entreprises publiques sont un patrimoine de l'État qu'on ne peut pas abandonner* »⁴⁰⁶. L'essentiel de la politique économique va se réduire à la politique budgétaire de relance.

La politique économique devenue, *de facto*, et pour longtemps, une politique de demande tournant le dos à toute politique ambitieuse de l'offre, synonyme évidemment de réformes structurelles importantes. Sous l'effet de la hausse des cours de pétrole, la dépense publique est le moteur de l'économie algérienne. Elle s'est imposée comme substitut au "marché" et à "l'entreprise" (chapitre 1) ce qui place, singulièrement, les dépenses budgétaires d'investissement public en Algérie dans le registre privilégié de l'action de l'État ce qui mérite un examen profond (chapitre 2).

405 Pourtant le programme électoral du Président A. BOUTEFLIKA, élu en avril 1999, annonce des réformes économiques et sociales ambitieuses. L'analyse des discours du Président depuis son élection montre la permanence de cette orientation : après le succès de la stabilisation macroéconomique, il faut réformer l'économie pour garantir la croissance. C'est sur cette base politique que les programmes successifs de gouvernement s'analysent. Les deux programmes de gouvernement de décembre 1999 et octobre 2000, disent vouloir construire une économie de marché diversifiée, créatrice d'emplois et de richesses, moins dépendante des hydrocarbures. Les moyens en sont les réformes majeures dans différents secteurs de l'activité économique et la sphère sociale. Le Parlement, adopte en janvier 2000, puis en septembre 2001 ces deux programmes très similaires sans apporter la moindre modification. Par la suite, il se produit un revirement majeur dans l'orientation de la politique économique qui va se détourner des réformes audacieuses de structures et privilégier la seule dépense publique. Cf, A. BENACHENHOU, La fabrication de l'Algérie, Alpha Design, mai 2009, p. 129.

406 A. BOUZIDI, « Le retour de l'État dans l'économie », in revue *El Djazair. Com*, n° 30 septembre 2010, p 23.

Chapitre 1 : La dépense publique au service du rattrapage infrastructurel

À la faveur d'une embellie financière sans précédent, l'Algérie s'est lancée depuis 2001 dans des programmes de relance économique ambitieux pour lesquels des moyens financiers exceptionnels ont été mobilisés. Les objectifs recherchés étant de doter le pays d'infrastructures de base et d'améliorer les services publics et les conditions de vie de la population. L'intervention publique, en particulier, par une importante dépense publique ne peut être contestée et se justifie pour de multiples raisons. D'abord, sur le plan économique, le retard constaté, en matière d'infrastructures de base, est criant, la raréfaction des ressources financières et la stagnation de tout investissement public, depuis 1986, tiré vers le bas par le service de la dette et l'instabilité des recettes pétrolières, a pris la dépense publique dans un étau très difficile. Ensuite, sur le plan social, la société, sort traumatisée d'une décennie de violence terroriste à conséquences dramatiques, l'amélioration du service public et des conditions de vie de la population étaient indispensables à toute reconstruction nationale. L'État devait regagner la confiance des citoyens⁴⁰⁷. Enfin, l'embellie financière qu'a connue l'Algérie depuis 2001 grâce à l'envolée des cours de pétrole crée les conditions favorables à l'expansion de la dépense publique⁴⁰⁸.

L'ensemble des facteurs qui viennent d'être évoqués, combinés à une franche volonté politique de la reconquête du terrain économique et social⁴⁰⁹ ont replacé l'État au cœur de l'économie algérienne (section 1). Mais le bilan qui sera tiré de l'action de l'État à travers la dépense publique va révéler des carences en matière de gestion publique et nous interpelle sur les efforts qui restent à faire afin de consacrer les normes de bonne gouvernance (section 2).

407 A propos de ce contexte économique et social, A. BENACHENHOU écrit : « *Le Président de la République est sincèrement préoccupé par l'état de pauvreté dans lequel se trouvent les populations, notamment en milieu rural. Les traces de la violence terroriste sont encore visibles dans plusieurs régions. Il sait que la politique de réconciliation nationale qu'il conduit avec ferveur ne peut réussir si le dénuement se perpétue. Il est en faveur, et il a raison, d'une rénovation et d'une extension du service public dans les zones rurales et est persuadé que sa responsabilité politique est engagée* ». Au-delà de la volonté du Président de sortir des populations du dénuement, l'économie et les ressources du pays sont utilisées pour garantir le succès politique. Pour garantir le succès de la réconciliation nationale, l'État devait dépenser sans compter, l'économie est otage de la politique. C'est nous qui le soulignons.

408 Il s'agit de la concurrence entre les partis politiques, en prévision, des futures échéances électorales de 2002. C'est un pur calcul électoral. Cf, A. BENACHENHOU, *La fabrication de l'Algérie*, Alpha design, 2009, p. 130-131. Le même auteur écrit : « *On sort les projets des tiroirs, y compris ceux qui sont liés aux programmes industriels des années 1970. L'un des ministres qui avouait quelques semaines plus tôt ne posséder aucune étude sérieuse au sein de son ministère, sort, magiquement de sa poche l'équivalent de 2 milliards de dollars de projets parfaitement mûrés. Les courtisans rivalisent d'imagination* ». Cette attitude non réfléchie témoigne, encore fois, de l'amateurisme des dirigeants algériens. C'est nous qui le soulignons.

409 Dès son arrivée au pouvoir, le Président algérien Abdelaziz BOUTEFLILA a clairement exprimé sa volonté de replacer l'État au cœur de l'économie algérienne.

Section 1 : Le développement des infrastructures de base et le retour en force de l'État.

Le concept d'infrastructure renvoie au capital physique qui permet à l'économie de fonctionner et aux services essentiels, urbains et ruraux, d'être produits et distribués ; traitement et distribution de l'eau potable, assainissement des eaux usées, irrigation, production et distribution d'énergie, système de transports et de communication, traitement des déchets...etc. On peut aussi ajouter à cette liste de services, la contribution des infrastructures nécessaires à l'éducation et à la santé publique comme les écoles et les hôpitaux, dont l'utilité dépend aussi des infrastructures précitées. En dépit de leurs diversités, les infrastructures partagent certaines caractéristiques communes :

- Elles sont très lourdement capitalistiques et nécessitent d'importants investissements ;
- Elles reposent, en général, sur un réseau de distribution à plusieurs niveaux ;
- Elles ont souvent un caractère de bien public non marchand.

Plus généralement, les infrastructures jouent dans l'économie, deux principaux rôles : d'une part elles fournissent des services essentiels qui permettent non seulement de réduire la pauvreté (eau potable, électricité...), mais aussi la capacité de l'individu d'avoir une activité productive. D'autre part, elles entraînent d'importants effets externes positifs sur l'ensemble de l'activité économique en facilitant la connexion entre les individus et les différents marchés.

Les interrogations autour des infrastructures de base, impliquent, inévitablement, le débat sur la place et le rôle de l'État dans l'économie. À ce sujet, la Banque mondiale livre dans ses rapports une nouvelle conception de l'État⁴¹⁰. En effet, l'échec des politiques d'ajustements structurels en Afrique et l'émergence du miracle asiatique ont servi de faits et arguments pour que la BM *reconceptualise* la notion de l'État.

Dans le domaine des infrastructures, cette institution reconnaît le rôle du secteur public pour, au moins quatre raisons :

410 World Banque : *World Development Report*, 1994, cité par Y. BENABDALLAH, p. 5.

- Compte tenu de la faiblesse du secteur privé et du poids du secteur public, en particulier, dans les pays en développement, les gouvernements ont une responsabilité de premier ordre.
- Même en existence d'un engagement dynamique du secteur privé, quelques domaines d'activités restent principalement ancrés dans le domaine public.
- L'existence d'un secteur public fort et efficace est perçue comme un préalable pour encourager et faciliter la participation du secteur privé à la dynamique de la croissance.
- Nombreux sont les gouvernements des pays en voie de développement qui font le choix pour des raisons stratégiques, régulatrices ou politiques, de conserver la responsabilité de la construction et de l'exploitation de certaines infrastructures de base dans le secteur public.

En substance, l'investissement public en matière d'infrastructures de base, place l'État, comme agent économique "*développeur*" et "*entrepreneur*". Cette orientation économique trouve ses origines dans la théorie keynésienne qui prône le maniement de la politique budgétaire pour relancer la croissance économique (paragraphe 1). Au-delà de ce cadre théorique général, les économistes se sont intéressés au lien causal entre la disponibilité des infrastructures de base et l'augmentation de la croissance économique. Les uns considèrent les infrastructures comme élément pouvant dynamiser la croissance, alors que pour d'autres, le lien est inversé (paragraphe 2).

Paragraphe 1- Le maniement de la politique budgétaire : une inspiration keynésienne

La crise économique suit le cercle vicieux classique étudié par J. M. KEYNES⁴¹¹. Selon lui, les anticipations pessimistes des ménages et des entreprises renforcent encore la dépression qui les avait rendus pessimistes. La sortie de crise passe par l'application des idées de J.M. KEYNES ; ce n'est pas la dépense privée mais plutôt la dépense publique qui permettra de rompre ce cercle vicieux.

Depuis la crise de 1929, le budget de l'État est utilisé pour accroître ou freiner la demande, dans le but d'agir sur la production et, à travers elle, sur l'inflation et le chômage. J.M. KEYNES a donné à cette action de l'État un fondement théorique solide.

L'idée que l'État peut stimuler l'activité économique en jouant sur la demande est ancienne. L'exemple le plus cité est la politique des grands travaux utilisée lors de la crise de 1929, notamment aux États-Unis avec la "*Tennessee Valley Authority de Roosevelt*". En effet, en commandant des travaux à des entreprises désœuvrées, l'État injecte du pouvoir d'achat dans l'économie et les entreprises sont amenées à recruter des salariés qui, à leur tour, dépenseront plus. Lorsque la demande semble être insuffisante pour absorber la production que fourniraient les entreprises. Une telle intervention de l'État relève du bon sens.

411 John Maynard KEYNES (1883-1946) économiste anglais qui a vécu de près la grande crise de l'entre-deux guerres, ce qui l'a conduit à contester fortement la théorie économique dominante à son époque et à proposer une théorie alternative. À la fois enseignant (à l'université de *Cambridge*) et haut fonctionnaire, J.M. KEYNES a joué un rôle actif dans son pays et au niveau international. Il a entre autre, activement participé, à la mise en place des accords de *Bretton- Woods*, qui ont régi une bonne partie des relations économiques internationales depuis la guerre, notamment pendant les « trente glorieuses ». J.M. KEYNES a durablement marqué la pensée économique par l'originalité de ses vues, qui l'ont conduit à formuler une nouvelle théorie, synthétisée dans son ouvrage publié en 1936, intitulé « *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* ». Dans cet ouvrage, J.M. KEYNES tâche à démontrer qu'il peut exister dans les économies de marché des équilibres de sous-emploi durables (c'est-à-dire des périodes prolongées de chômage involontaire), même si ces économies ne sont soumises à aucune sorte d'entraves. Car, pour les économistes du courant dominant (qualifiés de « classiques » par J.M. KEYNES), l'existence du chômage ne s'explique que par celle d'entraves aux « forces du marché » ; selon eux, il suffit de supprimer ces entraves pour que le chômage (involontaire) disparaisse. Comme le titre de son principal ouvrage l'indique, la question de l'emploi est au centre des préoccupations de Keynes, qui a pu constater les effets ravageurs du chômage massif qu'a connue la Grande-Bretagne dans les années vingt et trente. Intéressé par le niveau de l'emploi, Keynes raisonne essentiellement avec des variables globales (produit et revenu « globaux », masse monétaire, indice des prix, etc.). Sa démarche relève donc de ce qu'on a appelé par la suite la MACROECONOMIE, et dont il est un des pères fondateurs-si ce n'est « le » père fondateur. Souvent ses raisonnements relèvent de l'équilibre partiel, toutefois la façon dont il insiste sur l'interdépendance des divers agrégats qui caractérisent l'économie- et notamment sur le fait que toute production engendre des revenus- permet de dire que ce qui prédomine chez lui est un point de vue d'équilibre général, dans lequel l'accent est mis sur le problème de la coordination des décisions prises de façon indépendante par les divers catégories d'agents économiques. Dictionnaire d'analyse économique, repères, La découverte, Bernard GUERRIEN, Paris 2002.

Cependant, la politique budgétaire n'a acquis de fondements théoriques solides qu'à partir des travaux de J. M. KEYNES. Jusque-là, le crédo des économistes était que le marché s'autorégulait par le mouvement des prix ramenant l'équilibre après un choc l'ayant, momentanément déstabilisé⁴¹².

Le grand mérite de J. M. KEYNES est d'avoir montré que l'équilibre invoqué par les économistes est susceptibles de s'accompagner d'un chômage durable si les prévisions pessimistes des entrepreneurs les conduisent à réduire leurs investissements. Dans ce cas, seul l'État peut rompre cet équilibre de sous-emploi en créant une demande supplémentaire, favorisée et encouragée par des dépenses publiques nouvelles. Cette demande additionnelle, aura un impact puissant sur la production, notamment, grâce au mécanisme du multiplicateur : dépenses publiques engendrent des revenus pour les entreprises ou les ménages, ces dépenses entraînent une nouvelle production, d'où une nouvelle distribution des revenus⁴¹³.

Inversement, une croissance trop rapide qui entraîne des tensions inflationnistes peut être freinée par la hausse des impôts ou par la diminution des dépenses publiques. L'État disposerait ainsi, avec le budget, d'un instrument efficace pour réguler l'économie. Les politiques de relance augmentent la demande pour réduire le chômage et les politiques de rigueur la freinent cette demande pour combattre l'inflation.

Cet enchaînement (dépenses-production-revenus) n'est évidemment pas sans limites. D'abord, tous les revenus nouveaux ne sont pas dépensés, ce qui fait que l'impact des dépenses publiques s'affaiblit peu à peu. La question cruciale est donc de connaître l'impact de la propension marginale à consommer, c'est-à-dire quelle part d'un revenu supplémentaire les ménages vont dépenser. Ensuite, il faut bien que les dépenses supplémentaires de l'État soient financées. Si elles sont compensées par la hausse des impôts, leurs impacts sur l'activité demeureront faibles. Le recours à la planche à billet étant interdit dans la plupart des pays, la seule solution envisagée reste le recours à l'emprunt, ce qui n'exclut pas une hausse des impôts pour le remboursement de cette dette.

412 Les thèses qui prévalaient, jusque-là, étaient très critiques à l'égard de manquement de la politique budgétaire. Les libéraux rejettent de façon catégorique l'utilisation du déficit budgétaire dans l'objectif de relancer l'activité économique.

413 À quoi sert la politique budgétaire ? Alternatives économiques-Hors-série poche- n°46, novembre 2010, p. 20.

Enfin, l'action sur la demande n'est utile que si l'offre peut répondre et suivre. Autrement dit, si les capacités de production inutilisées existent réellement. Ce dernier point mérite une analyse plus poussée dans le cas de l'Algérie.

En effet, la bataille feutrée, mais bien réelle, selon A. BENACHENHOU⁴¹⁴, autour du lancement du programme de relance économique (PSRE 2001-2004) en avril 2001, et de l'usage des ressources du FRR (Fonds de Régulation des Recettes)⁴¹⁵ a démontré que les dirigeants algériens sont tous des keynésiens sans le savoir⁴¹⁶. Mais peut-on comparer l'Algérie à l'Angleterre des années trente ?

Suite à la crise de 1929, J. M. KEYNES, dressait le constat suivant : les usines britanniques sous-utilisées, une main d'œuvre qualifiée disponible, mais les taux de chômage sont importants, l'économie dispose d'une capacité d'offre non exploitée. Face à cette situation, l'action du gouvernement est évidente : il faut dépenser plus pour soutenir la machine économique, ça relève juste du bon sens. Pour compléter l'analyse du célèbre économiste britannique, l'économiste norvégien T. HAAVELMO⁴¹⁷, expliquait que cette dépense publique nécessaire pour la relance finit par s'autofinancer grâce aux impôts produits par le supplément de croissance induit par la dépense engagée. En clair, l'endettement public ne s'accroît pas à la suite de la dépense publique⁴¹⁸.

La situation algérienne, à la veille, du lancement du PSRE est totalement différente. Le pays ne dispose pas d'une offre locale susceptible de répondre, efficacement, à une impulsion significative de la demande. En effet, conséquence du manque d'investissement, les entreprises publiques se trouvaient dans un état "de décomposition avancée".

414 Ancien Ministre des finances de 1999 à 2001 et de 2003 à 2005. Farouchement opposé à une relance de l'économie algérienne par la politique de l'offre. Voir son article, « *Keynes est mort* », in journal *El-Watan* du 20/01/2009.

415 Créé en 2000, le FRR est alimenté à partir du différentiel entre la fiscalité pétrolière budgétisée, élaborée sur la base d'un baril de 37 \$, et celle réelle qui est engendrée par les ventes de pétrole calculées sur un prix moyen sur les marchés internationaux. Les avoirs du FRR ont servi, durant les premières années à payer, par anticipation, la dette extérieure de l'État et le remboursement de la plus grande partie de la dette interne due essentiellement aux banques publiques en conséquence du rachat des créances improductives sur les entreprises publiques.

416 Le style laconique de l'auteur dans ce passage ne change pas une réalité bien présente. Cf, A. BENACHENHOU, op. cit., p. 128.

417 Trygve HAAVELMO (1911-1999) Prix Nobel de sciences économiques en 1989 pour ses travaux expliquant les effets multiplicateurs d'un budget en équilibre qui tendent à favoriser les politiques de relance par la dépense publique.

418 La célèbre contribution de T. HAAVELMO en matière de politique budgétaire est la suivante : à partir d'un budget équilibré, une augmentation égale des dépenses publiques et des recettes budgétaires se traduit par une augmentation de même montant du revenu national. L'équilibre budgétaire n'est donc pas neutre : il a un effet expansionniste si le budget augmente. T. HAAVELMO a été le premier à le démontrer en 1945. Haavelmo a été le premier à le démontrer en 1945. Dictionnaire d'économie et des sciences sociales, sous la direction de C.D.ECHAUDÉMAISON, Nathan, Paris 2007.

Quant aux entreprises privées, leurs fragiles capacités de production et d'organisation, notamment dans le secteur de la construction qui allait être le plus sollicité, ne pouvaient suivre l'expansion de la dépense publique. Les investissements étrangers sont encore peu nombreux et l'offre locale de toute sorte de biens et de services est encore limitée. En revanche, les importations sont libres, le marché local est inondé par des produits venant de toute part.

La politique économique devient, de facto, une politique de demande tournant le dos à toute politique ambitieuse d'offre qui exige, évidemment, d'importantes réformes structurelles. L'essentiel de la politique économique du gouvernement algérien va se réduire à une politique budgétaire de relance, alors que, la construction d'une offre locale compétitive devait être l'objectif majeur de la politique économique, en particulier, dans la perspective du démantèlement tarifaire prévu par l'accord d'association avec l'Union Européenne et de l'adhésion à l'OMC.

Pourtant, le programme électoral du Président A. BOUTEFLIKA, élu en avril 1999⁴¹⁹, annonçait un ensemble de réformes ambitieuses de l'économie et de la société. Après avoir réussi à stabiliser les indicateurs macro-économiques, les structures de l'économie algérienne devaient être revues. Cependant, selon A. BENACHENHOU, si la cible est clairement fixée, la stratégie et le cheminement pour y parvenir le sont beaucoup moins⁴²⁰. Par conséquent, la mise en œuvre des réformes ne se précise pas.

La mise à mal du consensus social par une décennie de violence rendait légitime une action forte de l'État, mais ne fallait-il pas s'assurer que c'était l'unique réponse à un vrai problème ? La mobilisation exclusive de la dépense publique et sa focalisation sur la construction d'importantes infrastructures n'a pas levé les obstacles structurels de la croissance économique, les budgets publics ne font donc pas tout⁴²¹. Certains économistes iront même jusqu'à remettre en cause la relation positive entre l'investissement public, en matière d'infrastructures sur la croissance économique.

419 Il n'est pas inutile de rappeler les conditions d'élection du Président A. BOUTEFLIKA en avril 1999. En effet, à la veille du scrutin, l'ensemble des candidats à l'élection présidentielle se sont retirés de la course, les soupçons de fraude massive, en faveur du candidat du système, en l'occurrence, A. BOUTEFLIKA, étaient confirmés.

420 A. BENACHENHOU, *op. cit.*, p. 130.

421 A. BENACHENHOU, *op. cit.*, p. 145.

Paragraphe 2- Infrastructures/croissance économique : quelle relation ?

Une des problématiques d'actualité qui entraîne un débat, est la rentabilité et la rentabilité de l'investissement public et plus précisément de l'investissement en infrastructures. L'Algérie dans son contexte macroéconomique et ses objectifs de développement et de croissance économique, n'échappe pas à cette problématique. Elle est, à vrai dire, à la croisée des chemins, soit continuer à financer d'énormes projets d'infrastructures, c'est-à-dire renforcer encore le stock infrastructurel ; soit améliorer l'attractivité pour l'investissement privé national et/ou direct étranger ; ou bien agir sur un double plan afin de dynamiser la complémentarité et le partenariat public-privé⁴²².

Le sujet de la croissance économique, relativement récent dans l'histoire de la pensée économique, suscite un intérêt grandissant des économistes aussi bien des théoriciens que de praticiens. De la croissance exogène à la croissance endogène, le nombre de travaux théoriques et empiriques à tendance à se multiplier, et plusieurs théories ont été démontrées.

La croissance, le développement économique et le bien-être sont des objectifs majeurs de toute politique d'État. Pour les atteindre, il devra engager des dépenses de fonctionnement, ou d'investissement...etc. Ces dépenses devraient avoir des répercussions positives sur la situation macroéconomique et sociale. De nos jours, les regards des analystes, économistes et dirigeants sont tournés vers les dépenses publiques en infrastructures. Cependant, le sujet « infrastructures/croissance économique » marque l'actualité économique par des débats multiples : sur l'effet de l'investissement public en infrastructures, sur le sens de la causalité entre infrastructures et croissance économique, enfin, sur le financement des infrastructures.

La perception du rôle des dépenses publiques, comme facteur de croissance économique, a remarquablement évolué au cours des dix dernières années. La dépense publique dédiée aux infrastructures serait à l'origine de l'amélioration des performances, en termes, de croissance et de stimulation de l'investissement du secteur privé⁴²³.

422 Y. BERKANE, K. MAHALI, « Estimation des effets de l'investissement en infrastructures sur la croissance économique : le cas de l'Algérie », in « *L'évaluation des effets des programmes d'investissements publics 2001-2014 et leurs retombées sur l'emploi, l'investissement et la croissance économique* », colloque international, université de Sétif I, 11-12 mars, p. 2.

423 M .A. VEGANZONES : Infrastructures, investissement et croissance : un bilan de dix années de recherches CERDI, Clermont Ferrand (janvier 2000).

La théorie de « la croissance endogène »⁴²⁴ offre un cadre renouvelé pour réexaminer le rôle de l'État. La politique économique (au sens large) joue un rôle considérable dans la croissance économique. Les externalités sont justifiées par le fait que l'État peut, via, des politiques économiques, orienter les agents privés vers les activités génératrices de croissance. Ces politiques reposent sur des instruments traditionnels : taxations, subventions, politiques d'infrastructures.

Dans les modèles traditionnels de la théorie de la croissance, notamment, celui de R. SOLOW (1956), la croissance économique dépend de deux facteurs : la croissance démographique et le progrès technique. Sans l'intervention de ces deux éléments, l'économie finira par stagner. Or, ces deux facteurs ne sont pas expliqués par ces modèles, mais introduits comme des facteurs exogènes (extérieurs) en ignorant par exemple, comment le progrès technique peut se produire. Ce modèle suggère que le taux de croissance, à long terme d'une économie, était déterminé, de façon exogène, par le rythme du progrès technique et de la dynamique démographique. Dans cette perspective théorique, les politiques budgétaires dont les projets d'infrastructures, ne peuvent modifier le taux de la croissance de l'économie qu'au cours de sa transition vers l'équilibre de long terme (*steady state*)⁴²⁵. Ainsi, la stimulation de l'activité par des politiques budgétaires expansionnistes, n'est que temporaire, indépendante de l'équilibre de l'économie à long terme.

Les premiers modèles néoclassiques ignoraient donc l'interaction non seulement entre la croissance économique et les politiques publiques, mais aussi entre l'accumulation du capital et le progrès technique. Ce n'est qu'avec P.M. ROMER (1986) et R. LUCAS (1988) qu'une nouvelle approche de la théorie de la "croissance endogène" a pu développer des modèles de croissance dans lesquels, elle souligne le rôle important de la politique économique. Ces nouveaux modèles ont permis de comprendre l'impact positif et durable de surcroît et de l'investissement sur la croissance économique.

424 Cette théorie est apparue au milieu des années quatre-vingt, suite, notamment, aux articles publiés par P. M. ROMER (« *increasing returns and long run growth* », *Journal of political Economy*, 94, 1986) et par Robert Lucas (« *On the mechanics of economic development* », *Journal of Monetary Economics*, 22, 1988). Elle cherche à expliquer la croissance économique (du produit par tête) à partir du processus même d'accumulation, sans avoir à recourir à des facteurs extérieurs, exogènes. À l'origine de la théorie de la croissance endogène, il y a deux constatations suivantes : la plupart des pays ont connu et connaissent encore des périodes de croissance prolongée, à population inchangée ou presque ; le taux de croissance par tête peuvent nettement varier d'un pays à l'autre. Cette théorie intègre des nouveaux facteurs explicatifs de la croissance tels que : les externalités, les rendements croissants, l'effort de recherche, la formation, les dépenses publiques. Cf, Dictionnaire d'analyse économique, Repères, 3ème édition, Paris 2000; Dictionnaire d'économie et des sciences sociales, sous la direction de C.D. ECHAUDEMAISON, Nathan, Paris 2007.

425 P. JACQUET et O. CHARNOZ, op. cit, p 3.

Plusieurs nouveaux courants de recherche ont complété cette approche en développant des analyses micro et macro-économiques de différents modes d'investissement : éducation, Recherche et Développement (R&D), infrastructures. La perspective tracée par P. M. ROMER et R. LUCAS a redonné à ces dernières une importante place dans la politique économique des États.

Conformément aux théories de la « croissance endogène », l'une des conclusions les plus récurrentes des travaux empiriques est que l'investissement en infrastructures a un impact macro-économique important sur les taux de croissance des pays à long terme. Ainsi, au cours des dix dernières années, la perception du rôle des dépenses publiques comme facteur de croissance économique a remarquablement évolué. L'investissement public dans les infrastructures serait à l'origine d'une amélioration des performances, en termes de croissance et de stimulation de l'investissement du secteur privé.

Les externalités positives des infrastructures se diffusent à l'ensemble de l'économie par divers mécanismes qui relèvent à la fois de la dynamique de la demande (les dépenses d'infrastructures sont une composante de la demande d'investissement) et de celle de l'offre. Selon P. JACQUET et O. CHARNOZ « *les infrastructures appellent d'abord des politiques d'équipement et de travaux publics susceptibles, en période de contraction de l'activité ou de sous-production par rapport au potentiel de l'économie, d'avoir un impact keynésien en créant des emplois et en exerçant un effet contra-cyclique positif ; elle réduisent les coûts de transaction et facilitent les échanges commerciaux entre et à l'intérieur des frontières ; elles permettent aux acteurs économiques de répondre à de nouvelles demandes, dans de nouveaux lieux ; elles abaissent le coût des intrants nécessaires à la production de presque tous les biens et services ; elles rendent profitables des activités non rentables et plus profitables encore les activités déjà existantes* »⁴²⁶.

La théorie de la croissance endogène a offert un cadre renouvelé de l'examen du rôle de l'État. En effet, par des politiques économiques, l'État peut orienter les agents privés vers des activités génératrices de croissance.

426 P. JACQUET et O. CHARNOZ, Infrastructures, croissance et réduction de la pauvreté, Article pour le Forum franco-vietnamien (6-13 septembre 2003), p 3.

L'effet des infrastructures sur la croissance et la productivité est plus important quand il s'agit de vastes régions. Des synergies sont créées soit entre les différentes régions d'un même pays et/ou entre les pays d'une même région, ce qui s'inscrit dans l'élargissement et l'ouverture des nouveaux marchés participant à l'approfondissement de la division du travail au niveau régional.

La recherche empirique permet d'appuyer l'argumentation théorique. D. ASCHAUR (1989)⁴²⁷ qui a étudié la relation entre la productivité nationale aux USA et le stock des dépenses publiques. En utilisant les données relatives à la période 1945/1985, il met en évidence l'effet de la dépense publique sur la production privée et la productivité totale des facteurs. Il observe qu'une hausse de 1% du capital public, autre que militaire, génère une hausse de la productivité allant de 0,39% (1949-1981) à 0,56% (1949-1967). À l'inverse, la baisse de productivité entre 1971 et 1985 résulte d'une réduction des dépenses publiques.

Les calculs d'A. MUNNELL (1990)⁴²⁸ confirment les résultats précédents. Ils mettent en évidence la relation entre les dépenses en infrastructures et l'espace visé. Cette relation est plus robuste lorsqu'on passe d'un espace régional localisé à une région vaste.

Les mêmes études et investigations ont été menées dans certains pays en développement, mais les résultats sont peu aboutissants. Dans la région MENA (Middle East and North Africa), la relation entre le stock du capital public et investissement privé est peu significative. Selon plusieurs économistes⁴²⁹, ce résultat ne doit pas être imputé aux infrastructures, mais plutôt, à la qualité de l'environnement dans lequel opère le secteur privé, plus évincé par la mauvaise gouvernance, que le manque du capital public en soi.

Ainsi, la problématique posée change de nature. Elle pose en premier lieu la question de l'existence des institutions fiables. En outre, l'interrogation relative à l'environnement des affaires est aussi cruciale que celle qui consiste à disposer d'un réseau d'infrastructures.

427 David Alan ASHAUER, « Is Public expenditure productive ? », *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, 1989.

428 Alicia MUNNELL, (1993) « Les investissements d'infrastructure : évaluation de leurs tendances actuelles et de leurs effets économiques », in OCDE, *Politiques d'infrastructures pour les années 90*, OCDE, Paris, pp.23-60.

429 Pierre-Richard AGENOR, Mustapha K. NABLI, and Tarik M. YOUSEF: « Public Infrastructure and Privat Investment in the Middle East and North Africa », *World Bank Policy Research Working Paper 3661*, July 2005.

D'autres études mettent en doute le sens de la causalité entre infrastructures et croissance. L'infrastructure est un bien normal dont la consommation augmente avec le revenu, ce qui expliquerait que les pays riches en possèdent davantage que les pays moins riches⁴³⁰.

Dans un essai empirique sur le cas de l'Algérie, A. ZEKANE a analysé la relation entre le capital d'infrastructures et la croissance à long terme⁴³¹. Selon l'auteur, en se basant sur les modèles de R. J. BARRO (1990) et D. A. ASCHAUER (1989)⁴³² et à l'aide des estimations économétriques, la relation « infrastructures/croissance économique », dans le cas de l'Algérie, est confirmée mais avec de faibles élasticités. Cette faiblesse est due à l'effet seuil. Selon cet essai, plus en fragmente le stock infrastructurel, surtout les infrastructures économiques, plus les résultats seront importants et significatifs.

À l'opposé, Y. BENABDALLAH⁴³³, dans un travail théorique sur le cas de l'Algérie, conclut que les effets de l'investissement public sur la croissance économique sont faibles aussi bien à court qu'à long terme.

En substance, l'État ne peut se confiner dans un simple rôle de fournisseur d'infrastructures. Il doit être en mesure d'assurer une bonne gestion avant d'engager des nouveaux projets, notamment, par des réformes structurelles de l'environnement général de façon à exercer un effet d'attractivité sur le secteur privé et l'adoption des normes d'une bonne gouvernance.

430 Cf. P. EVANS et G. KARRAS (1994), "Are Government Activities Productive ? Evidence from a Panel of U.S. States", *Review of Economics and Statistics*, 76, 1-11; Holtz-Eakin, D. (1994), "Public Sector Capital and Productivity Puzzle", *Review of Economics and Statistics*, 574-582. Cites par Y. BENABDALLAH, op. cit, p. 5.

431 A. ZEKANE, « Le rôle des infrastructures dans la croissance de l'économie algérienne ; essai d'analyse économétrique », in revue des sciences commerciales et de gestion, Alger, 2004.

432 Robert Joseph BARRO & David Alan ASCHAUER.

433 Y. BENABDELLAH, op cit. 8.

Section 2 : L'évaluation de l'action budgétaire de l'État

Avant de tenter de dresser un bilan, même partiel⁴³⁴, de l'action budgétaire de l'État, il est indispensable de faire une rétrospective des programmes d'investissements engagés dans laquelle on va constater l'importance de l'engagement de l'État dans l'économie (paragraphe 1).

L'évaluation de l'action de l'État en matière de dépenses et d'investissements publics se focalisera sur deux axes ; le premier est relatif aux performances économiques (paragraphe 2), le second prendra en compte l'observation et l'intégration des normes et standards de bonne gouvernance (paragraphe 3).

Paragraphe 1 : Rétrospective des programmes de développement des infrastructures

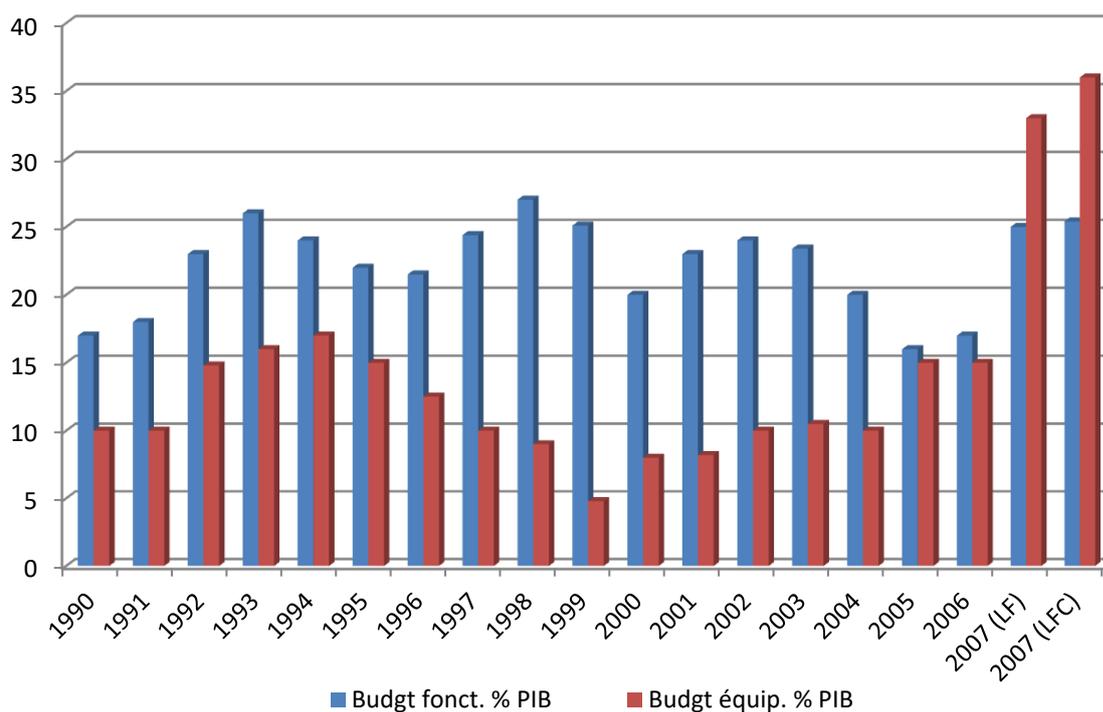
Selon certains économistes, l'importance du réengagement de l'État en matière d'investissement public en Algérie peut se justifier pour plusieurs raisons. D'abord, la capacité de financement *exceptionnelle* de l'État. Ensuite, le peu d'engagement du secteur privé, et enfin, l'importance de la reconstitution d'un consensus social mis à mal par les deux décennies précédentes⁴³⁵.

Le Plan de Soutien à la Relance Economique (PSRE 2002/2004) et le Plan Complémentaire de Soutien à la Croissance (PCSC 2005/2009) sont l'expression de ce nouvel engagement de l'État. Avec une enveloppe totale qui dépasserait les 180 milliards de dollars, le gouvernement entend doter le pays d'infrastructures économiques, sociales et administratives modernes.

434 Malheureusement, tous les bilans qui ont été fait que ça soit par les institutions internationales (BM), ou tenté par des économistes algériens sont incomplets, les statistiques en la matières sont très peu fournies par autorités publiques qui ne tiennent pas à un suivi rigoureux et régulier des projets d'investissement public qui sont réalisés.

435 Y. BENABDELLAH, « Le développement des infrastructures en Algérie : quels effets sur la croissance économique et l'environnement de l'investissement ? » in « ouverture et émergence en Méditerranée » colloque international, Rebat-Maroc, 17-18 octobre 2008 , p. 7

Graphique (1) : Evolution des budgets de fonctionnement et d'équipement entre 1990 et 2007.



Source : Données Ministère algérien des finances.

Le plan de soutien à la relance économique (PSRE) et le plan complémentaire de soutien à la croissance (PCSC) sont à l'origine de la nette augmentation de la part du budget d'équipement dans la dépense totale. En 2006, le budget d'équipement prévisionnel est, pour la première fois, dans l'histoire de l'Algérie, plus élevé que le budget de fonctionnement⁴³⁶. La loi de finance pour 2007, fait passer le budget d'équipement à plus 35% du PIB.

De 2001 à 2014 trois plans de développement se sont succédés :

- 1. Plan Soutien à la Relance Economique (PSRE 2001-2004) :** c'est un programme d'investissement de taille modeste. Initialement, son assiette était fixée à 525 milliards de DA (7 milliards de dollars), mais qui sera par la suite absorbé par le second plan de développement. Á travers ce plan triennal, l'État visait à répondre aux importants besoins d'une économie en plein transformation, marquée par des années de

⁴³⁶ BENABDELLAH, op. cit., p. 9, explique que la loi de finance 2006 et la loi de finance complémentaire pour 2006 ont fait passer le chiffre du budget d'équipement à 23,5% du PIB et 38% respectivement contre moins de 24% pour le fonctionnement, ce qui donne une dépense totale de 62% du PIB, c'est un record historique. La même année a été clôturée avec une dépense budgétaire équivalente à 14% du PIB, ce qui évoque l'épineux problème d'absorption des capacités financières en Algérie.

stagnation et d'un recul industriel alarmant. Cette situation a conduit à l'augmentation importante du chômage et à la dégradation des conditions sociales notamment, en matière de logement et des services publics. En outre, des mesures incitatives ont été prises pour stimuler et encourager l'investissement national à travers la promotion des PME. Le PSCE a retenu les volets suivants :

- Le volet "grands travaux" d'équipement et d'aménagement du territoire qui bénéficiera d'une enveloppe de 3 milliards de dollars. Il porte sur la réalisation d'équipements structurants dans les zones rurales et la revitalisation des espaces ruraux de l'intérieur du pays ;
- Le volet "développement local", disposant d'un budget de 1,5 milliard de dollars, destiné pour financer les plans communaux de développement et la réalisation d'infrastructures (notamment de communication dans les régions isolées) ;
- Le volet "agricole" doté de pas moins de 3 milliards de dollars, consiste essentiellement à la réalisation d'un plan d'intensification des productions et de reconversion des systèmes de production, en vue de les adapter aux conditions climatiques difficiles⁴³⁷. Les objectifs de ce plan visent en priorité la réduction de la pauvreté, la création d'emplois et la préservation des équilibres régionaux et des espaces ruraux.

2. **Plan Complémentaire de Soutien à la Croissance (PCSC 2005-2009)** : ce plan est digne d'un mini plan *Marshall*. Son envergure est sans précédent dans l'histoire récente de l'Algérie. elle manifeste de la détermination des pouvoirs publics à combler les besoins en infrastructures, en engageant d'importants projets. Ses montants n'ont pas été fixés, ils sont passés successivement de 55 milliards de dollars fin 2004⁴³⁸ à 100 milliards de dollars fin 2005⁴³⁹, puis à 140 milliards de dollars fin 2006 et a été

437 Paradoxalement, c'est le volet doté du plus faible budget qui a enregistré les résultats les plus convaincants, même si une bonne pluviométrie est venue au secours des autorités, le secteur agricole a connu un taux de croissance de l'ordre de 13,2 % en 2002.

438 Le montant initial de ce plan a changé plusieurs fois, il est passé de 45 milliards de dollars à 5, puis, à 60 du fait de l'incorporation des fonds destinés au grand sud et aux hauts plateaux.

439 Le justificatif de ces augmentations était l'addition des enveloppes destinées au développement économique et sociales des régions des hauts plateaux. En 2005, le PCSC qui représente 57% du PIB de l'année 2005, le coefficient d'investissement public a dépassé 10% du PIB pendant toute la période de la réalisation.

clôturé en fin 2009 à presque 200 milliards de dollars. Le PCSC a été conçu pour apporter des réponses aux besoins les plus pressants du pays en matière d'infrastructures de base, ce qui devait améliorer le niveau de vie de la population et consolider la croissance économique. Ce programme s'intéresse à l'ensemble des modes de transport (autoroutiers⁴⁴⁰, routiers, urbains, ferroviaires⁴⁴¹, aéroportuaire) ainsi qu'à d'autres infrastructures d'accompagnement (administrations, formations et informatique).

Le PSCE et le PCSC sont à l'origine de la nette augmentation de la part du budget d'équipement dans la dépense totale. En 2006, le budget d'équipement prévisionnel est, pour la première fois dans l'histoire de l'Algérie, plus élevé que le budget de fonctionnement⁴⁴².

440 Conformément au schéma routier national pour la période 1995-2015, sur les routes nationales desservant les principaux pôles de développement, le gouvernement algérien décide de réaliser progressivement un réseau routier dont l'autoroute Est-Ouest et l'autoroute des hauts plateaux. D'une longueur de 1.216km, l'autoroute Est-Ouest doit relier Tlemcen à Annaba. En réalité ce projet est lancé en 1987, il s'inscrit dans le projet de l'Unité maghrébine (autoroute de 7000 km reliant Nouakchott à Tripoli, la partie algérienne devait relier Annaba à Tlemcen). Elle traverse 18 wilaya qui couvrent 4% du territoire qui concentre l'essentiel de l'activité économique et plus de 70% de la population totale. On attend à ce que le temps de transport soit divisé par près de 2 pour le transport des voyageurs et baisser de 30% celui des marchandises. Une seconde autoroute dite des hauts plateaux a été lancée en 2009. Elle sillonnera 12 wilayas. Ce système sera relié par des pénétrantes Nord-Sud afin qu'il puisse desservir les des pôles économiques dans l'ensemble de ces régions. A plus long terme, le Ministère des travaux publics avance que 15000km de routes nationales seront réceptionnées d'ici 2015 et 40000 autres à l'horizon 2025. De par l'envergure de ces projets, il semble que le réseau routier est perçu comme l'épine dorsale de l'épanouissement de la vie économique : désenclavement des régions, amélioration de la qualité de vie, création d'emploi, ouverture des nouveaux marchés pour les entreprises locales et synergies entre les marchés existants..etc.

441 En Algérie, le transport ferroviaire est en déclin malgré l'importance de l'infrastructure existante. En 2004, le secteur ferroviaire ne totalisait que 2,9 milliards d'unités de trafic contre 5,7 milliards en 1990. Le déclin a été particulièrement marqué pour le transport de voyageurs. Il est imputable aux actes terroristes, à la perte de la compétitivité par rapport au transport par route. Entre 1990 et 2004, le trafic SNTF a été divisé par 3 alors que le trafic routier doublait. Ce secteur souffrait d'une mauvaise qualité de service et d'une faible productivité globale. Les principaux projets consistent surtout dans la rénovation, le doublement des voies et l'acquisition de matériels moderne. C'est ainsi que : la rocade nord est/ouest connaîtra un doublement des voies et mise en circulation de trains avec une vitesse de 160 Km/heure et de 200 Km dans certains endroits ;

la construction de la rocade des hauts plateaux participera à désenclaver la région des hauts plateaux grâce aux multiples liaisons avec le nord. L'objectif du projet est de transporter 600 000 voyageurs/an et 3 000 000 tonnes/an et de suppléer aux défaillances de la ligne minière en prenant en charge des besoins de transport des projets économiques prévus dans la région (complexe phosphaté de Bir-El-Ater, cimenterie d'Elma-Abiod, tuberie ,exportation phosphate et complexe acide phosphorique de BELLARA). L'aménagement ferroviaire de la région Algéroise sera réalisé selon un réseau dans lequel interviendront le chemin de fer, le métro et les tramways. Le service banlieue SNTF viendra compléter les autres modes de transport : métro, tramway, téléphérique et bus. Le métro d'Alger est dimensionné pour assurer un trafic de l'ordre de 110 millions de voyageurs/an dès sa mise en service et pouvant atteindre dès 2010 un trafic de 150 millions de voyageurs/an sur un parcours long de 4 km. A terme, cette demande de transport atteindra sur le tronçon le plus chargé 38 000 à 41 000 voyageurs/heure. Ce projet sera réceptionné en principe d'ici la fin de l'année. Les projets de tramway concernent les villes d'Alger, Oran et Constantine. Les 2 lignes d'Alger (est et ouest) desserviront 38 et 29 stations et transporteront quelques 18 000 voyageurs par dans un sens.

442 La loi e finances pour l'année 2006 et la loi de finances complémentaire pour la même année avaient fait passer ce chiffre à 23,5% du PIB et 38% respectivement contre un peu moins de 24% pour le fonctionnement ; ce qi donne une dépense totale de 62% du PIB. C'est un record historique. Mais, l'année a été clôturée avec une dépense budgétaire équivalente à 14,5% du PIB seulement ; ce qui donne toute la mesure des problèmes d'absorption des capacités financières en Algérie. Cf. BENABDELLAH, op. cit., p. 9.

L'avant-projet de la loi de finances pour 2007 fait passer le budget d'équipement à plus de 35% du PIB.

3. **Plan de développement quinquennal (2010-2014)** : En 2009, le gouvernement algérien présente un troisième plan de relance dans un contexte international difficile marqué par la crise financière et économique 2007/2008. Alors, que l'ampleur et la gravité de cette crise a poussé plusieurs pays à opérer des restrictions budgétaires importantes, l'Algérie lance son deuxième programme quinquennal 2010-2014. Ambitieux par ses objectifs, importants par les moyens financiers mobilisés, ce programme se veut le prolongement des deux précédents programmes de relance. Doté d'une enveloppe de 286 milliards de dollars, il s'appuie sur deux volets :

Le parachèvement des grands projets déjà entamés, notamment dans les secteurs du rail, des routes et de l'eau, pour un montant équivalent à 130 milliards de dollars. L'engagement de nouveaux projets coûte près de 156 milliards de dollars :

- Plus de 40% des ressources de ce plan sont destinées à l'amélioration du développement humain, comme : éducation, infrastructures de santé, logement..., etc. ;
- La poursuite du développement en infrastructures de base représente aussi 40% des ressources du plan. Cela s'est traduit par l'extension et la modernisation du réseau routier, l'augmentation des capacités portuaires et aéroportuaire, la modernisation du réseau de chemin de fer, l'amélioration du transport urbain (avec notamment la réalisation de tramways à travers 14 villes) ;
- Appui au développement de l'économie nationale avec plus de 1500 milliards de dinars, dont 1000 milliards pour le soutien du développement agricole et 150 milliards pour la promotion des Petites et moyennes Entreprises (PME) à travers la réalisation des zones industrielles ;
- Le développement industriel mobilise plus de 2000 milliards de dinars (305 milliards sont destinés à la création d'emplois) ;
- L'encouragement de l'économie de la connaissance qui mobilise plus de 205 milliards de dinars.

Paragraphe 2 : Investissement public : quelle performance économique ?

Généralement, les projets relatifs au développement des infrastructures de base sont contrariés par l'étroitesse de la dépense publique. Dans le cas de l'Algérie cette problématique doit être posée en termes d'efficacité de l'investissement public et l'impact positif de la dépense publique sur l'entreprise et l'environnement économique, plutôt qu'en termes de financement.

L'économiste A. BOUYACOUB a comparé pour la période 1970-2005, l'efficacité de l'investissement réalisé en Algérie, par rapport à ses voisins. Pendant cette période, l'Algérie a investi par tête deux fois et demi plus que le Maroc, une fois et demi plus que la Tunisie. Or, le taux de croissance annuel moyen du PIB pendant la même période, est de 0,1% pour l'Algérie, 1,4% pour le Maroc et 2,3% pour la Tunisie⁴⁴³.

Ces chiffres traduisent la faiblesse de l'impact positif des plans de relance sur l'économie algérienne (I). Un ensemble d'indicateurs économiques viennent appuyer ce constat (II).

I- Un impact positif, mais, faible

Certains économistes et institutions internationales ont tenté de dresser le bilan des programmes d'investissements publics⁴⁴⁴.

Dans une étude à mi-parcours en 2004, la BM annonce que le PSRE aura un impact positif quoique modéré sur le niveau et le taux de la croissance du PIB en rehaussant le taux de la croissance de près de 1% en moyenne pendant la période 2001-2005. Après de tels niveaux de dépenses, le PIB reviendra progressivement au niveau de référence⁴⁴⁵. Cette étude considère que seul un élargissement des capacités de production peut générer de la croissance.

443 Cité par A. BENACHENHOU, op. cit., p. 145.

444 Il faut prendre l'ensemble de ces études avec « précaution », en effet, l'indisponibilité des statistiques et l'absence des indicateurs précis de résultats rendent l'évaluation difficile, le bilan reste partiel.

445 Banque Mondiale : une évaluation mi-parcours du plan de soutien à la relance économique (PSCE), janvier 2004. Dans un rapport publié en 2003, la BM compare l'Algérie à l'Indonésie, elle conclut que de 1971 à 2000, la croissance du PIB par tête a été de 0,9% par an, en moyenne, au lieu de 3,2%, soit une croissance perdue de 2,3% par an en moyenne. Sur trois décennies l'Algérie aurait renoncé à 60% de revenu an moins par tête.

A. BENACHNHOU, tente de dresser un bilan plus exhaustif. Au plan sectoriel, l'évaluation du PSRE montre que la faisabilité économique des projets dans le secteur des travaux publics n'a pas été suffisamment étudiée et les projets hydrauliques ont peu de consistance technique et économique. Les petits projets ont mieux fonctionné que les grands qui ont pris beaucoup de retard. Au plan macroéconomique, les effets attendus sur l'emploi, sur la croissance et les équilibres externes qui ont été recensés sont jugés positifs, mais provisoires. La croissance a s'est accélérée de 1% et le nombre d'emplois déjà acquis est de l'ordre de 370 000 postes et dépasseront les 800 000 prévus si on intègre les emplois indirects⁴⁴⁶. Mais l'essentiel de ces emplois est à durée déterminée sur les chantiers de construction ou d'équipement dans les entreprises de moyenne et petite taille, souvent mal organisées.

À travers cet aperçu global, on peut déduire en corroborant l'analyse d'A. BENACHENHOU que la croissance algérienne est de plus en plus extensive. Au cours de la période 2000-2005, elle est fortement poussée par l'agriculture et la construction, et tirée vers le bas par les faibles performances de l'industrie manufacturière⁴⁴⁷. Malgré la croissance de la demande, tout le secteur public connaît une décroissance importante. La dépense publique n'a donc pas mis un terme à la désindustrialisation du pays puisque la part du secteur manufacturier dans la valeur ajoutée hors hydrocarbures et hors agriculture a baissé de 50% depuis 1990, malgré les efforts financiers colossaux de l'État⁴⁴⁸.

Les deux secteurs moteurs de la croissance (la construction et l'agriculture) sont impulsés par la dépense publique. Evidemment, en grande partie, le secteur agricole a bénéficié des subventions qui ont profité aux vendeurs d'équipements agricoles. Certes, le secteur des services augmente sa contribution à la croissance et à l'emploi, avec les branches de la téléphonie, des transports et des services aux entreprises, mais leurs impacts sur la qualité de la croissance locale sont limités en raison de leurs importantes extraversiones. Les activités de commerce et de transport sont particulièrement dépendantes du niveau global d'importation.

Au cours de ces années, on a assisté, simultanément, suivant la hausse de la dépense publique, à une croissance rapide des importations, notamment des matériaux de construction et des équipements de toutes sortes.

446 A. BENACHENHOU, op, cit., p. 135.

447 À titre d'exemple, les industries manufacturières ont connu, en 2003, une décroissance de 3,3%.

448 A. BENACHENHOU, op, cit., p. 138-139.

Le secteur des BTP a pu profiter de l'importation massive des matériaux de construction : les importations de ciment, de bois, des constructions en préfabriqué, des fils des machines, des barres en fer ou en acier ont enregistré des croissances respectives de 70%, 61%, 56% et 55% en 2003 par rapport à 2002⁴⁴⁹. C'est donc les producteurs étrangers qui ont profité de la hausse de la dépense publique.

Parallèlement, on assiste à une croissance rapide de l'importation des services de tous types, services de transports maritime et aérien, services techniques, services liés au bâtiment et aux travaux publics. Ils représentaient 4,6 milliards de dollars en 2005, soit une croissance de 20% sur un an par rapport à 2004, année qui avait déjà connu une croissance de 32% par rapport à l'année d'avant⁴⁵⁰.

Les entreprises de réalisation ont été un maillon faible de la chaîne de croissance. En dépit de la hausse de la dépense publique, qui favorise la croissance des marchés, on ne voit pas encore émerger de grandes entreprises locales de construction et de travaux publics, à l'exception de deux ou trois grandes sociétés⁴⁵¹.

Quant au secteur industriel public, il tire globalement la croissance vers le bas malgré les capacités installées. Entre 1970 et 2005, la production industrielle a été multipliée par 2,5 en Algérie, alors qu'elle été multipliée par 12 en Tunisie, par 4 au Maroc, par 6 en Turquie et par 25 en Indonésie⁴⁵². La place de l'industrie hors hydrocarbures dans l'économie nationale a fortement chuté et selon certains économistes, l'Algérie est l'un des rares pays en développement à connaître une situation semblable.

449 Selon les données de l'ONS.

450 Données du Ministère algérien du commerce.

451 Sur les 245 00 entreprises recensées dans le secteur de la construction, seules 250 d'entre elles ont atteint des niveaux d'organisation et d'équipements moyennement acceptables et seule une poignée d'entre elles ont un standard comparable aux entreprises étrangères de moyenne taille. Cf. A. BENACHENHOU, op. cit, p. 141.

452 A. BENACHENHOU, op. cit.,141.

Tableau n°(6) : Contribution des industries manufacturières à la valeur ajoutée globale (en %), un tableau comparateur entre l’Algérie et ses voisins maghrébins, l’Egypte et la Turquie.

Année	1990	1995	2005
Algérie	11,4	11,7	5,3
Maroc	18,4	18,4	16,4
Tunisie	16,9	18,8	17,8
Egypte	17,8	17,4	18,9
Turquie	19,5	20,6	13,3

Source : A. BENACHENHOU, La fabrication de l’Algérie, Alpha Design, mai 2009.

Le pays est passé, ces dernières années, à la dernière place des trois pays du Maghreb en matière de produit industriel par tête. Les nombreuses mesures financières déjà adoptées n’ont pas réglé les problèmes structurels des entreprises publiques : les sureffectifs, le vieillissement des équipements, la perte des parts de marché accélérée par l’intensité de la libéralisation commerciale⁴⁵³. D’autres facteurs ne sont pas à exclure, tels que les coûts unitaires salariaux, la stagnation technique et l’évolution du taux de change.

Par ailleurs, depuis le lancement des plans de relance économique, on assiste, aussi, à une concentration rapide des revenus au profit des travailleurs indépendants et au détriment des revenus salariaux du monde de travail.

⁴⁵³ Selon A. BENACHENHOU, l’Algérie s’est retrouvée en 2007 parmi les pays qui protègent le moins leurs industries : 9% de droits de douane en moyenne alors qu’ils sont autour de 15% dans les pays voisins et de 22% en Egypte. Le gouvernement algérien n’a-t-il pas sous-estimé le démantèlement tarifaire effectué ces dernières années ? Cependant les statistiques montrent que le déclin industriel public est antérieur à la de protection effective de l’industrie comme c’est le cas de façon éloquent pour les industries textiles, des cuirs et peaux, et bois et de papiers.

Tableau n° (7) : Le revenu disponible des ménages : le salariat recule

Années	2002	2003	2004	2005	2006
Traitements et salaires	44,8	43,5	41,4	40,2	38,5
Revenus des indépendants	43,4	45,4	44,8	52,2	55,3
Transferts	11,8	11,1	13,8	7,6	6,2
Revenus disponibles des ménages	100	100	100	100	100

Sources : A. BENCHENHOU, « La fabrication de l'Algérie, Alpha, mai 2009, p. 143.

Cette pauvreté salariale affecte aussi la qualité de la dépense publique. En effet, depuis le lancement du premier plan de développement (PSRE) en 2001, la dépense annuelle d'équipement ne cesse de s'accroître. Les services centraux et déconcentrés croulent sous la charge du travail alors que leur rémunération reste faible, sans commune mesure avec les revenus des entrepreneurs qui tirent grand profit des marchés publics qu'ils génèrent. Autrement dit, « une dépense publique en croissance rapide est mise entre les mains des fonctionnaires sous-payés dans une administration qui n'a pas su ou pu recruter les meilleurs et ce pendant trois décennies »⁴⁵⁴.

L'un des premiers effets immédiats de cette situation, est le décalage croissant entre les prévisions et les réalisations et ses conséquences lourdes sur les coûts et les délais de finalisation des projets⁴⁵⁵. Par ailleurs, les agences ou institutions en charge des projets sont pauvres en ressources humaines. Par conséquence, le manque de compétences rend plus difficile le travail de conception et de supervision de la réalisation de l'ensemble des projets.

454 A. BENCHENHOU, op. cit., p. 143.

455 A titre d'exemple, dans les secteurs où la dépense publique est la plus importante et la plus croissante, les administrations chargées de conduire les projets manquent souvent de ressources humaines compétentes suffisantes, c'est le cas des travaux publics, ceux de l'hydraulique et des transports. Ces trois secteurs comptent à eux seuls, 70% du volume des investissements publics pour la période 2006-2010.

II- Quelques indicateurs marquants de la mise en œuvre des programmes de développement

Quelques indicateurs parlants nous permettrons de mesurer la performance de l'économie algérienne durant la période de la mise en œuvre des plans de relance, tels que le taux de croissance du PIB (A), le taux de chômage (B) et le taux d'inflation (C) et enfin la situation préoccupante du secteur industriel (D).

A- Le taux de croissance du Produit Intérieur Brut (PIB)

Le taux de croissance du PIB a été positif durant toutes ces dernières années, de 2004 à 2012, mais il ne dépassait pas en moyenne les 3%. Globalement, la performance de l'économie algérienne, mesurée par le taux de croissance du PIB, est réelle mais modeste voire faible, certains la qualifie même de "médiocre"⁴⁵⁶. La croissance est principalement tirée par les hydrocarbures qui continue de peser, soit dans le PIB ou dans la fiscalité. En revanche, le taux de croissance hors hydrocarbures se situant en moyenne entre 5% et 6%, est dû principalement aux infrastructures et au logement tiré à leur tour à 80% par la dépense publique. La dépense publique demeure le moteur principal de la croissance des secteurs de la construction et des services. Néanmoins, il faut faire la différence entre une croissance expansive qui est produite par les entreprises et une autre extensive qui est tributaire des ressources de l'État.

D'après A. LAMIRI, « *On ne peut pas être optimiste pour notre économie qui ne sait pas fabriquer la richesse. Quand ailleurs on injecte 1%, des ressources de l'État ce pourcentage produit 3%. C'est un appareil qui sait produire de la richesse à partir des ressources, "Chez nous, on injecte 30% du PIB pour avoir 6% de croissance. Donc vous avez un multiplicateur interne qui est négatif, on ne sait pas fabriquer de la richesse* »⁴⁵⁷.

À la lecture du tableau ci-dessous, on constate que malgré l'injection massive des capitaux publics à travers l'ensemble des plans de relance, le taux de croissance du PIB reste faible et largement en dessous des attentes.

456 A. BENACHENHOU, op, cit., p. 138.

457 A. LAMIRI, « L'Algérie s'est trompée de diagnostic et de thérapie », au Forum Algéria Inves, le quotidien Liberté du 04/10/2011.

Tableau n° (8) : Le taux de croissance du PIB pour la période 2004-2012

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Taux de croissance	5,2	5,1	2,0	3,0	2,4	2,4	3,5	3,4	2,4

Source : Rapport de la Banque d'Algérie 2010, Ministère des finances.

Le tableau comparateur suivant va illustrer les taux de croissance enregistrés dans certains pays d'Asie Sud-Est et de l'Afrique du nord.

Tableau n° (9) : Comparaison de l'évolution du taux de croissance du PIB : Algérie et quelques pays d'Asie du Sud-Est et de l'Afrique du nord (% moyenne décennale).

Exportation pays	Moyenne 61-70	Moyenne 71-80	Moyenne 81-90	Moyenne 91-2000	Moyenne 2000-2010
Chine	4,65	6,28	9,35	10,45	10,49
Corée du sud	8,26	7,30	8,74	6,19	4,16
Singapour	10,12	9,03	7,81	7,23	5,69
Vietnam	ND	ND	4,63	7,59	7,27
Indonésie	5,45	6,69	5,49	4,30	4,86
Maroc	4,97	5,23	3,95	2,54	4,95
Tunisie	5,31	7,46	3,61	4,73	4,52
Egypte	5,45	6,63	5,49	4,30	4,86
Algérie	6,60	6,36	2,80	1,71	3,70

Source : M. HEDIR, « Autres expériences de développement à travers le monde : quelques éléments chiffrés de comparaisons », Symposium du FCE, Alger le 14 -15 mars 2012.

B- Le taux de chômage :

Le taux de chômage a enregistré une baisse importante grâce à une croissance tirée exclusivement par les hydrocarbures. En 2005, les chiffres publiés ont révélé que la population au chômage atteignait un taux global de 15,3% contre 28,8% au début de l'année 2000. Il culminait même à plus de 30% en 1999. En 2007, le taux de chômage passe à 13,8%, aujourd'hui, il se stabilise autour de 10%. Cependant, ce taux cache des disparités importantes entre femmes et hommes ou entre le milieu urbain et rural.

La stabilisation observée en 2010 ne l'est qu'au niveau global, car, le chômage continu à toucher, particulièrement, les jeunes. Le chômage des 16-19 atteint 23,8%, des 20-24, il est estimé à 22%, le taux de chômage global des 16-24 atteint 22,4% avec de fortes disparités entre les femmes et les hommes (38,1% pour les femmes et 19,1% pour les hommes). Le chômage touche également les universitaires où on enregistre 21,4 %⁴⁵⁸.

Indubitablement, les plans de relance sont à l'origine du recul important du chômage en Algérie. En effet, plusieurs dispositifs de l'emploi et le soutien à la création de micro-entreprises ont été mis en place⁴⁵⁹. Le lancement de grands projets d'infrastructures a permis au gouvernement de ramener le taux de chômage à 10%. Certes, le taux de chômage s'est stabilisé (de 2010 à 2012), toutefois, cette dynamique de création massive d'emplois a peu de chances de se maintenir à long terme, car, elle est le fait direct de l'action budgétaire qui peine à se faire relayer par une croissance économique générée directement par les entreprises.

Tableau n°(11) : Le taux de chômage pour la période 2004-2012

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Taux de chômage	17,7	15,3	12,13	13,8	11,3	10,2	10,0	10,0	10,0

Source : Office National des Statistiques (2013)

458 Organisme National des Statistiques (ONS), Enquête Emploi auprès des ménages, Collections Statistiques, 2011.

459 L'Agence Nationale de Soutien à l'Emploi des Jeunes (ANSEJ) créée en 2006, se charge de la mise en œuvre d'un dispositif de soutien à la création d'activité pour les jeunes de moins de 40 ans. Cette agence gère un fonds de crédit, accordant des prêts à des taux d'intérêts nuls (prêts à taux 0), complémentaire des prêts bancaires. Des commissions composées de représentants des banques et des institutions accordent les prêts après examen de dossiers des promoteurs.

À ces statistiques, s'ajoute le recul de l'emploi permanent car selon la BM, la part de ce type d'emploi est passé de 65% en 2003 à 49,7% en 2010. En revanche, la part de l'emploi non permanent est passée de 35% en 2003 à 50,3% en 2010⁴⁶⁰.

a- Le taux d'inflation

Dès le lancement des plans de relance économique, des craintes se sont soulevées concernant les dérives inflationnistes qui peuvent découler de la masse importante de la dépense publique injectée dans l'économie nationale. Ces craintes se sont renforcées avec le mouvement des augmentations des salaires entamés depuis quelques années. Ces augmentations n'ont aucun lien avec l'amélioration de la productivité économique.

Tableau n° (12) : Évolution du taux d'inflation sur la période de 2004 à 2012.

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Taux d'inflation	3,1	1,9	3	3,5	4,5	5,7	3,9	4,5	8,9

Source : Office National des Statistiques (2013).

Ce tableau montre que le taux était relativement maîtrisé de 2000 à 2005, la politique prudente de la banque d'Algérie a permis de contenir ce taux dans des limites raisonnables. Mais au lendemain de la crise de 2008 et les hausses des prix des produits alimentaires sur les marchés mondiaux, le taux d'inflation a commencé à grimper. C'est surtout en 2012 qu'une accélération de l'inflation a été constatée. En 2015, le taux d'inflation est de l'ordre de 5,48⁴⁶¹. Le retour de l'inflation s'explique, en grande partie, par la hausse de l'indice des prix à la consommation. Plusieurs produits ont vu leur prix s'envoler, ce qui affaiblit le pouvoir d'achat des couches sociales les plus fragiles⁴⁶². Ce phénomène redouté par les économistes évince l'impact positif de la dépense publique.

⁴⁶⁰ Statistiques de la Banque Mondiale.

⁴⁶¹ Office National des Statistiques.

⁴⁶² Début de l'année 2011, suite à la flambée des prix de certaines denrées alimentaires (sucre, semoule, lait, café...etc.) plusieurs villes algériennes, principalement Alger, connaissent un mouvement de contestation sous forme d'émeute. Cette contestation tente de se poursuivre dans le contexte du printemps arabe. La forte présence policière a empêché plusieurs manifestations organisées par l'opposition. Une Coordination nationale pour le changement et la démocratie (CNCD) est mise en place, le 27 avril, elle appelle à la constitution d'un Conseil national de transition démocratique. Ce mouvement n'aboutit à aucun changement institutionnel notable.

C- Le recul préoccupant de l'industrialisation :

En sachant que les plans de relance visaient à diversifier l'économie afin de l'affranchir de sa dépendance à l'égard des hydrocarbures, sinon réduire leur poids dans les exportations, il n'est pas inutile d'introduire un bref aperçu sur la situation de ce secteur stratégique.

Tous les efforts déployés dont d'importants moyens financiers n'ont pas permis à l'industrie nationale de se redresser et lever les nombreuses contraintes qui pèsent sur ce secteur qui enregistre un déclin inquiétant, voire grave.

La contribution de l'industrie manufacturière dans le PIB qui était de 7,2% en 2004 a régressé en 2006 où elle atteint 5,7%. En revanche, elle représente des avancées notables dans les pays voisins.

Une analyse sur la période 2008-2011 révèle d'une manière assez claire, le caractère irrégulier de la croissance de la production industrielle du secteur public :

- Les industries textiles (-13%) ;
- Les industries du bois, liège et papier (-11,8%) ;
- Les mines et carrières (-9,5%) ;
- Les industries du cuir et chaussures (-9,5%) ;
- Les industries chimiques (-5,5%) ;
- Les industries sidérurgiques (-3,4%) ;
- Les métaux de construction (-3,2%)⁴⁶³

En matière d'exportations industrielles hors hydrocarbures, l'Algérie vient à la fin de classement des pays voisins et quelques pays émergents. Le tableau suivant compare les évolutions qu'ont connues les économies suscitées au cours des trente dernières années.

463 Ministère des Finances, Direction générale de la prévision et politiques : Situation Economique et Financière de l'Algérie, année 2011, cité par M. SEDIKKI, « *Investissements publics et gouvernance en Algérie : quelle relation ?* », in « Evaluation des effets des programmes d'investissements publics 2001-2014 et leurs retombées sur l'emploi, l'investissement et la croissance économique », Colloque international, Sétif, 11 et 12 mars 2013, p. 17.

Tableau n°(13) : Évolution des exportations des produits industriels : Algérie et quelques pays émergents et de l’Afrique du nord (en Mds de dollars)

Exportations pays	1980	1990	2000	2010
Corée du sud	8,7	60,6	155	412
Singapour	8,3	37,5	118	254
Mexique	4,4	25,3	139	222
Thaïlande	1,6	14,6	52	142
Malaisie	2,4	15,8	79	133
Turquie	0,8	8,8	22,3	89
Maroc	0,6	2,2	4,8	11,1
Tunisie	0,8	2,4	4,5	12,3
Egypte	0,3	1,5	1,9	11
Algérie	0,04	0,34	0,36	0,46

Source : M. HEDDIR, Autres expériences de développement à travers le monde : quelques éléments chiffrés de comparaison, symposium du FCE, 15 mars 2012⁴⁶⁴.

Le constat est très préoccupant. L’économie algérienne continue de souffrir du manque de diversification, les hydrocarbures représentent plus de 98% des exportations. En revanche, dans certains pays de la même catégorie que l’Algérie (pays exportateurs de pétrole), on observe que la part des recettes pétrolières dans les exportations tend à se limiter pour favoriser la diversification économique.

En 2010, la part des exportations hors hydrocarbures dans les recettes totales était de 82,4% en Iran, 84,2% en Arabie Saoudite, 82,4% à Oman, 35% aux l’Emirats Arabes Unis, 34% en Egypte, 39% en Indonésie et 16,7% au Mexique⁴⁶⁵. Les niveaux importants de la dépense publique n’ont pas permis de réaliser ni la diversification de l’économie algérienne, ni d’enregistrer les niveaux de croissance attendus. Cette situation est directement liée à la mauvaise gestion de l’ensemble des plans de relance économique et au non-respect des normes de bonne gouvernance en matière de dépenses publiques.

⁴⁶⁴ Cité par M. SEDDIKI, op. cit., p. 17.

⁴⁶⁵ Statistiques de la Banque Mondiale.

Paragraphe 3 : L'observation des normes de bonne gouvernance : une condition d'efficacité de la dépense publique

Aujourd'hui, l'efficacité de l'investissement public est directement liée à l'observation des normes de bonne gouvernance promues, principalement, par les institutions internationales qui précisent de plus en plus les contours de ce concept (I).

Concernant l'Algérie, la Revue de la Dépense Publique (RDP)⁴⁶⁶ élaborée par la BM, révèle de graves défaillances dans le système algérien des investissements publics qui n'intègre pas les standards et normes de qualité en la matière (II). En outre, l'amélioration de la gestion et de management des investissements publics ne peut être effective que si la gestion budgétaire est modernisée (III).

I. Les contours du concept de la bonne gouvernance

À partir de la décennie 1990, la BM met en avant le concept de bonne gouvernance. Depuis, il fait l'objet d'une production théorique abondante au sein même des institutions internationales comme le FMI, ou le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement)⁴⁶⁷. Selon le rapport des Nations unies publié en 1995 par la commission sur la gouvernance globale «...*la gouvernance est un processus continu à travers lequel les intérêts conflictuels peuvent être réglés et la coopération peut être développée. Ce processus comprend la constitution formelle et des régimes capables de renforcer les allégeances ; il comprend aussi des accords informels que les peuples et les institutions font ou envisagent de faire pour la protection de leurs intérêts* »⁴⁶⁸.

466 La RDP est une étude réalisée par le BM en 2007, à la demande du gouvernement algérien, elle vise à améliorer l'efficacité de la dépense publique. Elle analyse de manière succincte les carences du cadre général et sectoriel du système d'investissement public algérien.

467 Les différentes conférences aux sommets organisés par les Nations unies depuis le début des années 90 ont toutes, dans leur plan d'action ou leur déclaration finale, apporté des éléments nouveaux sur la gouvernance : c'est le cas de la Conférence de Copenhague sur le développement social, la Conférence du Caire sur la population et le développement, la Conférence de Beijing sur les femmes, les Conférence de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement, la Conférence de Vienne sur les droits humains et l'habitat...etc. C'est sans doute au sein des institutions internationales et du système des Nations unies que le concept de gouvernance a connu le plus de développement et de vulgarisation par des tentatives d'application dans les pays sous-développés. Alors que dans les pays du nord, on parle de « Nouveaux rôles de l'État dans un contexte de mondialisation », de « réinvention du gouvernement » et de « New public Management », la notion de « bonne gouvernance » a été réservée aux pays du sud. à propos de ces derniers, l'accent est plutôt mis sur les conditions de mise en œuvre des programmes d'aide au développement ou de façon plus systémique pour les programmes d'ajustement structurel.

468 Cf M. C. BELMIHOUB, in « *Gouvernance et rôle économique et social de l'État : entre exigence et résistance* », revue IDARA, volume 11, n°21, 2001. P. 14.

La bonne gouvernance intègre, dans la perception des organisations internationales des dimensions ou des exigences particulières tels : la démocratie locale, participation populaire à travers les associations et les ONG, transparence dans la gestion des budgets publics et la lutte contre la corruption, etc...

Depuis deux décennies au moins, l'accent est mis sur la bonne gouvernance comme facteur déterminant du développement économique et social au sens large, incluant, non seulement la croissance économique, mais également le progrès social, voire même les droits de l'homme. Aujourd'hui, il est admis que la réforme de l'État est inséparable de l'état général de l'économie nationale, encore plus avec la nouvelle donne de la globalisation des marchés et l'interdépendance des économies nationales.

Toutefois, le concept de bonne gouvernance n'est devenu véritablement opératoire et n'a été effectivement introduit dans les pays en développement qu'à la suite de l'évaluation des premiers programmes d'ajustements structurels. Depuis, il est devenu un concept dominant, voire incontournable de la gestion des affaires publiques soit de façon explicite ou implicite. Sur le plan théorique, un grand consensus se dessine pour reconnaître les effets bénéfiques de la bonne gouvernance sur les pays en développement. Ainsi, il n'est plus contesté qu'elle constitue un facteur de maintien de la paix, de la stabilité sociale et de la sécurité et même de l'efficacité institutionnelle. En outre, on affirme de plus en plus le lien entre bonne gouvernance et développement, dans le sens où la bonne gouvernance permettrait aux pays de se développer plus rapidement et de manière plus durable.

Selon les termes de M. C. BELMIHOUB, c'est sur le plan pratique que se présente une grande difficulté, à savoir : comment mettre en œuvre les programmes de bonne gouvernance dans les pays en développement ?⁴⁶⁹ Cette question fait apparaître des divergences à l'intérieur du système politico-administratif entre les différents acteurs économiques, sociaux et politiques et externes vis-à-vis des partenaires étrangers, des institutions des Nations-unies et les agences multilatérales d'aide au développement. La prise en compte de ces divergences est importante dans la mesure où les critères de la bonne gouvernance sont devenus des préalables dans les négociations et les partenariats. La divergence de concept explique la divergence des objectifs et des résultats attendus.

469 M. C. BELMIHOUB, « Gouvernance et rôle économique et social de l'État : entre exigence et résistance », op. cit., p. 10.

La solution qui peut être apportée à cette difficulté pratique consiste à déterminer les éléments clefs des dysfonctionnements actuels du système en place et à identifier les tendances émergentes en matière de méthode et techniques de gestion des affaires publiques.

Par gouvernance, on entend généralement l'action de piloter, de diriger et de gouverner les affaires d'une organisation qui peut être un pays, un groupe, une région, une collectivité territoriale ou une entreprise publique ou privée. La gouvernance met l'accent sur les formes de coordination, de concertation, de participation et de transparence dans la décision. Elle favorise aussi le partenariat des acteurs et la convergence des intérêts. Par ailleurs, les modèles de gouvernance tendent à effacer les frontières entre les secteurs public et privé et la séparation des fonctions politique et économique. En réalité les crises économiques qui se sont succédées depuis plus de deux décennies et qui ont touché l'ensemble des pays développés et sous-développés, d'inspiration libérale ou anti-libérale n'ont pas trouvé une explication suffisante dans les théories économiques conventionnelles.

Pour M. C. BELMIHOUB, la raison est que les modèles mis en place s'appuyaient sur des catégories abstraites qui n'exprimaient ni les attentes de la société ni même la volonté de l'État. C'est pourquoi la bonne gouvernance dans le domaine économique signifie d'abord la nouvelle articulation entre l'État, la société et le marché permettant la réalisation d'une efficacité des structures économiques, la satisfaction des besoins sociaux et la promotion du bien être des Hommes. Pour atteindre cet objectif, la bonne gouvernance prône une recomposition des ordres politiques, économiques et sociaux internes sur la base de rapports partenariaux entre l'État, le monde des entreprises (publiques et privées) et la société. Concrètement, la gouvernance signifie une plus grande efficacité des structures économiques, une efficience dans l'allocation des ressources, une responsabilité plus accrue des acteurs économiques vis-à-vis de la société⁴⁷⁰.

La théorie économique s'est enrichie d'une nouvelle approche appelée « économie institutionnelle » d'inspiration néo-keynésienne mais à forte composante libérale. Son originalité et sa pertinence sont liées à l'intégration des facteurs institutionnels dans le raisonnement économique⁴⁷¹.

470 M. C. BELMIHOUB, « Gouvernance et rôle économique et social de l'État : entre exigence et résistance », op. cit., pp. 10-12.

471 Le fondement de cette nouvelle économie est le suivant : les coûts des institutions (du fonctionnement du système ou coûts de transaction) dont une partie est directe et l'autre liée aux comportements des acteurs, peut s'avérer élevés par rapport à leur efficacité

Cette approche pose donc le problème du choix des modes de gestion des affaires publiques et des instruments de régulation des activités économiques en intégrant le critère « coûts des institutions de gestion ou de régulation »⁴⁷².

Le développement de l'économie de marché et la mondialisation des échanges ont certes reposé le problème du rôle et de l'efficacité de l'État national dans le fonctionnement du système économique, mais cela ne supprime pas le besoin des institutions économiques et politiques dans ce nouvel ordre. Aujourd'hui, ce qui est attendu des États est l'innovation dans la gouvernance.

Fondamentalement, les différentes acceptions de la gouvernance se rejoignent sur les objectifs et même, à quelques nuances près, sur les processus à mettre en œuvre. Les aspects fondamentaux de la bonne gouvernance peuvent être synthétisés par les points suivants :

- Une recherche systémique de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique ;
- Une participation réelle des acteurs socio-économiques dans les processus décisionnels ;
- Une transparence dans la gestion des affaires publiques ;
- Une décentralisation de la décision économique.

En termes de démarches à suivre, pour rendre le modèle de la gouvernance opératoire et légitime, la traduction de ces aspects en programmes d'actions doit se faire pour garantir :

- La réforme des institutions qui permet à la fois de simplifier les règles et réduire les coûts de fonctionnement, de favoriser la participation des citoyens et garantir la transparence en leur offrant des possibilités de contrôle ;
- Une association des acteurs politiques, économiques et sociaux privés ou publics à toutes les étapes de la démarche de la réforme institutionnelle ;
- La responsabilité des dirigeants à tous les niveaux du processus décisionnel ;
- Une moralisation de la vie publique pour faire émerger des compétences et des comportements civiques ;
- Le contrôle social et politique des décideurs publics à travers des institutions impartiales.

intrinsèque. Dans la théorie conventionnelle, ces facteurs sont souvent considérés comme neutres et sans grande influence sur l'efficacité du système économique.

472 M. C. BELMIHOUB, « Gouvernance et rôle économique et social de l'État : entre exigence et résistance », op. cit., pp. 10-12.

Dans son rapport sur le développement en 1994, la BM note qu'au-delà de leur aspect très fortement capitalistique, les infrastructures appellent une intervention publique adaptée, en terme de gestion, de contrôle, de régulation et de financement afin de produire et de distribuer de façon équitable les différents effets externes et assurer la pérennité des équipements. C'est à partir de la prise en compte et de l'intégration des facteurs institutionnels que dépend en grande partie le succès ou l'échec des projets d'infrastructures. Cette leçon a été tirée avec force par la BM dans son rapport sur le développement en 1994⁴⁷³.

II- L'importance de l'intégration des normes de haute qualité dans la gestion de l'investissement public

Les institutions internationales n'ont pas cessé de reprocher à l'Algérie le manque d'efficacité des investissements publics, due en grande partie, à la négligence des normes de bonne gouvernance en la matière. Dans la Revue de Dépense Publique (RDP) la Banque Mondiale fait une synthèse des principales faiblesses du système algérien des investissements publics (A) et propose l'intégration des normes de bonne gouvernance dans l'ensemble des projets d'investissement pour assurer une meilleure efficacité de la dépense publique (B)

A- Les principales faiblesses du système algérien des investissements publics

En réalité, la réalisation d'un vaste programme d'investissements publics comporte des défis majeurs. Des ressources peuvent être déviées vers des objectifs différents, ou mal dépensées au lieu de faire leur contribution prévisible à la croissance.

La BM, souligne l'écart entre le volume des investissements publics prévus par le gouvernement algérien et la situation difficile de l'administration chargée d'assurer la gestion et la mise en œuvre. C'est ainsi que la faiblesse institutionnelle contribue largement à limiter l'impact positif de l'investissement public.

Les principales lacunes identifiées par la BM sont relatives au contenu stratégique limité des projets retenus, la faible qualité des projets et les difficultés institutionnelles dans l'exécution et la carence en matière d'analyse des coûts. On abordera certaines dans les lignes qui suivent :

473 Cf. Rapport de la BM sur le développement, 1994.

- **Un contenu stratégique sectoriel limité**

La RDP conclut que l'aspect le plus frappant de la présentation du PCSC est son manque total d'objectifs explicites. À la différence du PSRE, le document original décrivant le PCSC est simplement une liste des projets prévus regroupés par programmes, accompagnés d'affectations budgétaires spécifiques allouées par le ministère des finances. En effet, les projets dans le secteur de l'éducation fournissent deux exemples édifiants.

L'absence d'orientation stratégique entraîne de mauvaises affectations des ressources et des déficits dans les ressources programmées. D'une part, le PCSC préconise d'agrandir les bâtiments scolaires affectés à l'enseignement secondaire. Cependant, le taux d'utilisation -de seulement 35%- témoigne d'une sous-utilisation importante des capacités existantes. D'autre part, un contingent supplémentaire de 30 000 enseignants titulaires de doctorat sera nécessaire pour doubler le taux de scolarisation dans l'enseignement tertiaire, comme l'indique de manière implicite le programme de construction du PCSC.

En réalité, il faut de nombreuses années pour produire des enseignants universitaires hautement qualifiés. Le doublement de l'effectif des enseignants qualifiés pourrait présenter un important goulot d'étranglement pour l'expansion à court terme dans l'enseignement supérieur à moins que les niveaux de qualification des enseignants soient rabaissés ce qui aurait une incidence sur la qualité. Dès lors, l'enseignement tertiaire se trouve face à un dilemme; une détérioration continue de la qualité ou une augmentation significative des dépenses de fonctionnement afin d'engager des professeurs supplémentaires.

- **Faible qualité de la conception et exécution peu satisfaisante des projets**

La qualité extrêmement faible des projets et les graves carences institutionnelles expliquent largement la mauvaise exécution des projets. En s'empressant de financer de vastes programmes d'investissements publics mal conçus, cela peut à l'avenir susciter des pressions en vue du maintien de niveaux comparables de dépenses publiques. En outre, il faut prendre en compte le risque lié à la réalisation peu satisfaisante des projets et à la perte de la marge de manœuvre budgétaire à moyen terme, sans oublier le risque accru de gaspillage et de corruption.

▪ Faible analyse des coûts

Alors que les coûts initiaux sont pour la plupart sous-estimés, les coûts finaux sont, à l'inverse très souvent surestimés. C'est le secteur du transport qui souffre majoritairement de cette faiblesse. À titre d'exemple, entre 2000 et 2004, les réévaluations des coûts dans ce secteur représentaient en moyenne 15% de crédits de paiements initiaux. Par ailleurs, l'allocation de ressources importantes conjuguée à une faible capacité d'absorption, induit des risques considérables de coûts trop élevés⁴⁷⁴.

La BM précisa qu'au niveau macroéconomique, les efforts analytiques doivent se concentrer sur les problématiques centrales de l'efficacité et du ratio coûts-avantage de la dépense publique. Dans ce sens, la RDP suggéra aux autorités algériennes de prêter une attention particulière à la cohérence sectorielle et à la qualité des projets sélectionnés. Par conséquent, il est important de dresser un calendrier plus long pour l'exécution du programme, accompagné d'améliorations progressives de la préparation des projets et de la capacité d'exécution.

B- Les standards internationaux en matière d'investissement public

L'impact de l'investissement public sur l'économie dépend de son efficacité, c'est-à-dire sa capacité à produire. Cette efficacité ne peut être garantie que si les normes et standards en matière d'investissements publics sont pleinement intégrés que ça soit dans le cadre d'une stratégie globale ou sectorielle.

Pour améliorer l'efficacité des plans de relance, il est impératif de restructurer le système national d'investissement public. Dans la RDP, la BM préconise au gouvernement algérien de relever les standards de l'investissement public par l'amélioration du cadre institutionnel et procédural, pour cela, elle propose les pistes suivantes :

⁴⁷⁴ Le secteur de la santé illustre aussi les conséquences de l'exécution des projets en absence de toute considération de coûts. Généralement, les hôpitaux affichent le plus souvent de très forts taux de matériels hors services. Ces machines au lieu d'être réparées sont remplacées. Il y a deux principales raisons à cela. Premièrement, l'entretien ne constitue simplement pas une priorité et la proportion du budget affectée à ce volet dans les frais de fonctionnement est très faibles ; deuxièmement, il n'existe pas de véritable politique de passation des machinés et le pays compte peu de techniciens et de bureaux d'études spécialisés dans les appels d'offres pour la fourniture des services hospitaliers. Par conséquent, les procédures des appels d'offres sont rarement bien conçues, et les achats sont effectués sans se soucier réellement des contraintes budgétaires.

▪ ***La restructuration et la reformulation des stratégies globales et sectorielles***

La BM indique que la reformulation de programmation des investissements et la sélection des différents projets doit s'inscrire dans un cadre global qui s'étend au-delà de l'analyse projet par projet. Un projet est "mauvais" par définition s'il ne s'intègre pas dans la stratégie globale de développement. La BM rappelle que les stratégies sectorielles ne sont pas synonymes de stratégies des ministères, cependant, il est essentiel d'établir une coordination étroite entre les ministères au sein d'un secteur donné pour éviter les chevauchements et les inefficiences. Les ministères devraient confirmer l'existence d'une stratégie complète et actualisée. Ils doivent formuler un programme de travail de durée limitée qui sera par la suite présenté au Ministère des Finances afin de recueillir son avis. Dans le cas même, où il existe une stratégie sectorielle cohérente, elle doit impérativement cadrer avec les stratégies des autres ministères appartenant au même secteur. Le Ministère des finances doit assurer l'orientation générale, la facilitation, la supervision et la coordination du processus. L'existence de stratégies sectorielles viables et une coordination intra-sectorielle renforcée doivent être les conditions préalables à l'approbation des projets et à l'octroi d'enveloppes budgétaires.

▪ ***Le renforcement de la préparation des projets***

C'est les ministères d'exécution qui se chargent de la préparation des projets. Cette opération consiste à : l'identification des projets qui cadrent avec la stratégie du gouvernement, la réalisation des études de pré-faisabilité et de faisabilité, la présélection des projets et la formulation des avant-projets.

En Algérie, la préparation des projets est régie par le décret N° 98-227 du 13 juillet 1998. Selon l'article 6 de ce texte, les projets proposés, en vue d'un financement dans le cadre du budget d'investissement doivent être suffisamment mûrs, pour démarrer l'exécution. S'agissant des projets gérés au niveau central, cette maturation requiert la satisfaction de cinq conditions :

1. Une étude de faisabilité ;
2. Les modalités d'exécution envisagées ;
3. Les éléments factuels attestant que le projet est viable économiquement et socialement ;
4. Les estimations concernant l'impact futur du projet sur le budget de fonctionnement ;
5. Les estimations des coûts en devises et les modalités de financement.

En outre, l'art 9 du même décret stipule que, la documentation technique relative à un projet à "maturité" doit comprendre : un exposé sur sa justification ; une fiche technique présentant des données physiques et financières ainsi que le calendrier d'exécution ; des études de faisabilité et d'impact ; une stratégie d'exécution ; des dispositifs de coordination intersectorielle, le cas échéant un rapport d'évaluation prospective comparant différentes variantes du projet et les résultats du processus d'appel d'offre (donner les estimations des coûts en devises et les modalités de financement).

Toutes ces conditions contraignantes, mais justifiées, aident à assurer que les ressources d'investissements de l'État seront utilisées de la manière la plus rationnelle et la plus efficace pour la réalisation des objectifs de développement⁴⁷⁵. Cependant, la pratique réelle est rarement conforme aux règles formelles.

La RDP a relevé plusieurs failles relatives à la préparation des projets et observe dans l'exécution du PCSC 2005-2009 :

- De nombreuses décisions de projets ne sont pas fondées sur des analyses socio-économiques, seuls les projets financés par des institutions internationales font, en général, l'objet de cette analyse.
- La règle imposant la publication des résultats du processus d'appel d'offres est fréquemment ignorée.
- Le gouvernement algérien a couramment recours aux bureaux d'études pour effectuer les études techniques sur les grands projets. Mais, les carences constatées dans ces études ont entraîné dans de nombreux cas un accroissement des coûts pendant la mise en œuvre des projets.
- Les ministères d'exécution et le Ministère des finances ne disposent pas de capacités techniques suffisantes pour superviser la qualité des études relatives à la préparation des projets.

⁴⁷⁵ Les dispositions qui sont énoncées dans le décret faisaient en partie suite aux pratiques laxistes observées dans la présentation des projets au cours des années précédentes. Ainsi, elles correspondent à l'expérience réelle de l'Algérie.

La BM conclut que les difficultés de préparation des projets indiqués, ne peuvent être résolues que par une action déterminée visant à améliorer le respect des règles et à développer les capacités permettant à garantir le respect des normes en la matière⁴⁷⁶. Cela commence par l'application effective et systématique des dispositions du décret en vigueur 98-227 qui doit être, à son tour, révisé pour se conformer aux bonnes pratiques suggérées par la RDP⁴⁷⁷. Les actions qui peuvent garantir l'application effective des règlements relatifs à l'investissement public doivent être conçues dans deux directions complémentaires : La première est relative au renforcement des capacités des ministères en matière de préparation des projets (organisation des séminaires, confection de manuels, fourniture d'indications concernant les normes générales et les orientations spécifiques pour chaque secteur et enfin se doter de personnel suffisant et compétent pour commander, superviser et examiner les études économiques des projets). La seconde, renvoie à la nécessité d'imposer des sanctions pour garantir l'observation des règlements et prévenir des comportements administratifs pouvant causer des dysfonctionnements. Par conséquent, la responsabilité individuelle d'observer les règles à chaque étape différente de la préparation des projets doit être clairement identifiée au sein de chaque ministère.

▪ ***Le renforcement du rôle particulier de la CNED***

La Caisse Nationale d'Équipement pour le Développement (CNED), créée par le décret 04-162 du 5 juin 2004, est une entreprise publique autonome à caractère industriel et commercial. Elle est dirigée par un conseil d'administration présidé par le Ministre des finances et composé de quatre autres ministres, en plus du ministre directement concerné par la question en discussion, ainsi que des individus choisis pour leur compétence et leur crédibilité. Sa direction est confiée à un Directeur général disposant d'un degré d'autonomie⁴⁷⁸.

476 Le Canada est cité comme une référence dans l'application des règles de bonne gouvernance en ce qui concerne les procédures d'approbation des projets d'investissement. Les projets d'une valeur comprise entre 1 dollar canadien et 60 millions de dollars canadien (en fonction du secteur et de la nature du projet) doivent être approuvés par un comité du gouvernement chargé de la gestion des dépenses et du personnel (le bureau du Trésor). L'approbation en deux étapes est limitée à des phases bien déterminées du projet qui ont été bien définies et chiffrées. Premièrement, l'approbation préliminaire de projet permet de définir tout ou partie du projet. Les départements doivent démontrer un besoin directement lié à la réalisation des objectifs et aux responsabilités du programme. Ils doivent démontrer également que le projet envisagé est le meilleur moyen de répondre à ce besoin. Deuxièmement, lorsque le projet est entièrement défini, le ministère responsable sollicite l'approbation effective du projet afin d'en assurer le financement et l'exécution du projet. A ce niveau, les coûts et les autres aspects essentiels liés aux données de base des projets sont définis. Plus de détails, cf., RDP, 2007, p.42.

477 RDP, op. cit., p. 39.

478 Suite au lancement de la CNED en 2005, son Directeur général a sollicité les conseils de la BM ; en novembre 2005, sur les aspects institutionnels, organisationnels, techniques et financiers. La BM y a consenti dans le cadre d'une petite opération d'assistance technique.

La RDP, a rappelé au gouvernement algérien la nécessité de renforcer le rôle de la CNED qui occupe une place majeure et centrale dans la garantie du respect des standards techniques d'investissement public. Cette institution a été créée, au regard de mise en œuvre efficiente du programme d'investissement 2005-2009. Sa mission centrale porte sur la supervision technique de la préparation, de l'exécution et de l'évaluation des « grands projets »⁴⁷⁹, la prestation d'orientations générales et la facilitation du renforcement des capacités dans les ministères d'exécution. Ainsi, la responsabilité technique de la CNED est très étendue. Elle a, entre autre, de ses missions techniques, le devoir de :

- Fournir un avis préalable sur la viabilité économique générale des idées relatives aux grands projets avant le lancement des études détaillées et d'autres étapes formelles de préparation ;
- Confirmer que les procédures prévues par le décret 98-227 sont respectées dans la forme et dans le fond ;
- Assurer le suivi des « grands projets » d'investissement ;
- Conduire la préparation des manuels, guides et procédures destinés au personnel concernés au sein des ministères d'exécution ;
- Initier des évaluations de projets et de programmes importants et renforcer les capacités au sein des ministères d'exécution.

Dans le cadre d'examen de la préparation de projets, il est prévu que la CNED confirme la cohésion du projet envisagé avec la stratégie sectorielle. Elle peut donc formuler des observations dans la mesure où ces facteurs pourraient entraver la préparation de projets économiquement viables. Cependant, en tant qu'organe technique, la CNED, n'a aucun pouvoir lui permettant de réviser les stratégies sectorielles, encore moins de contribuer à leur reformulation. Ces stratégies relèvent de la responsabilité des ministères concernés en consultations les uns avec les autres et le Ministre des finances.

479 Deux critères semblent définir « les grands projets ». D'abord, le critère quantitatif, c'est le coût total du programme ou du projet, notamment les coûts d'investissement initial et les coûts variables estimatifs futurs, accompagnés d'un seuil uniforme et de seuils supérieurs définis secteur par secteur. Le critère qualitatif, peut comprendre la nature particulièrement novatrice de certains projets ou encore des risques inhabituels découlant du projet. Comme l'application des critères qualitatifs fait, parfois appel à un jugement au-delà du domaine de compétence de la CNED, ses activités s'étendent essentiellement à tous les grands projets qui atteignent le seuil du coût total ainsi que tout autre projet ou programme pour lequel le Ministre des finances sollicite spécifiquement l'évaluation de la CNED. Cependant, au niveau local, la CNED, doit par exemple, laisser agir des institutions locales qui travaillent dans la conception des plans stratégiques sectoriels.

▪ L'amélioration de l'exécution, le suivi et l'évaluation des projets

En Algérie, ce sont les ministères d'exécution qui se chargent du choix et du contrôle des projets (*maîtrise d'ouvrage*), mais ils délèguent la responsabilité de l'exécution (*maitrise d'ouvrage délégué*) à des entités autonomes ou dans certains cas aux walis⁴⁸⁰. Souvent, la gestion des projets est confiée à une entité d'exécution, sous la supervision du ministère concerné. Ces entités sont soit des établissements publics à caractère administratif, connus sous le nom d'EPA, soit, des établissements publics à caractère industriel ou commercial, connus sous le nom d'EPIC⁴⁸¹. Les EPIC jouissent d'une plus grande autonomie que les EPA et ne sont pas soumis aux règles habituelles régissant les dépenses publiques. En théorie, les EPIC sont financés par leurs propres ressources, mais ce principe n'est pas systématiquement appliqué.

En s'inspirant de l'expérience de certains pays, la BM rappelle au gouvernement algérien que l'octroi d'une autonomie accrue aux entités d'exécution doit aller de pair avec le renforcement des obligations de communication de rapports, de responsabilité et du contrôle de la gestion. C'est ainsi que plusieurs pays de l'OCDE ont créé des organismes quasi-autonomes à la fin des années 80 et 90 où ont accordé un degré d'autonomie accru aux établissements publics. Certes, cette démarche a entraîné des gains d'efficacité, mais n'est pas allée sans susciter de sérieuses préoccupations concernant le manque de responsabilité et les risques de corruption⁴⁸². Ainsi le principe fondamental admis est lorsqu'une autonomie est renforcée, elle doit nécessairement aller de pair avec une responsabilité accrue.

480 Le wali est le représentant de l'État dans les Wilayas, dans le système administratif français, il peut être comparé au préfet.

481 Les EPA et EPIC sont les deux régimes possibles d'un établissement public (EP). Ils se distinguent par leur activité : service public administratif, pour les EPA, ou services public industriel et commercial pour les EPIC.

Pour différencier ces activités et en déterminer le caractère éventuellement marchand, trois critères sont examinés :

- L'objet de l'établissement (mission traditionnelles de souveraineté ou d'action sociale pour les EPA, production et commercialisation de biens et de services pour les EPIC),
- Ses ressources (les redevances payées par les usagers pour les EPIC)
- Ses modalités de fonctionnement (identiques à ceux d'une entreprise privée ou non).

Les EPA et les EPIC ne sont pas soumis de la même façon au droit public. En principe un EPA relève du droit administratif, son personnel est composé d'agents publics, ses décisions sont des actes administratifs et les conflits relève de la justice administrative. En revanche, un EPIC est largement régi par le droit privé, son personnel est soumis en principe au Code du travail et s'assimile très largement aux salariés du secteur privé, et les contrats qu'il passe avec les usagers relèvent du droit privé. <http://www.vie-publique.fr/>

482 Cf. RDP, op. cit., p. 49.

En matière de suivi et d'évaluation, l'Algérie se borne au contrôle financier effectué par le ministère des finances. Le suivi technique qui doit être exercé par les entités d'exécution est inconnu ou au mieux insuffisant. L'ensemble des résultats des projets et programmes ne font pas l'objet d'un suivi régulier. Il n'existe aucune évaluation *a posteriori* permettant de comparer ce qui était prévu avec ce qui a été réalisé et encore moins de comparer le cout-avantage ou l'efficacité avec la situation réelle.

Afin de bâtir une culture de contrôle et de suivi, des nouveaux mécanismes doivent être mis en œuvre :

- D'abord, la mise en place de système complet de suivi et de communication de rapports sur la performance qui identifie, au préalable, les problèmes rencontrés en temps opportun⁴⁸³ ;
- Prévoir des mesures d'incitation destinées à encourager la communication des rapports ;
- Chaque ministère et chaque wilaya doivent préparer dans les délais requis un rapport semestriel d'exécution des investissements comprenant : les données financières complètes relatives à l'ensemble des dépenses des projets, le suivi technique des projets pour identifier les problèmes et les mesures correctives. ..etc.
- Des indicateurs de suivi pilotes, en coordination avec les stratégies redéfinies, devraient être définis pour les secteurs clés ;

Face à l'importance des faiblesses du système algérien d'investissement public, la BM conclut qu'une aide extérieure doit être fournie aux autorités afin de leur permettre de mettre au point un système d'évaluation et de contrôle efficace. Entre autre, cette aide pourrait conclure à :

- La participation des experts internationaux à la définition d'indicateurs de performance et de procédures de suivi pertinents ;

483 La BM déplore qu'il n'existe aucune base de données centralisée pouvant permettre un suivi financier et physique détaillé des projets recevant des ressources.

- Une assistance pour la formulation d'un programme de formation à l'ensemble des responsables gouvernementaux qui sont supposés exécuter les programmes, à la fois, général et spécial ;
 - L'appui des études d'évaluation pilotes en coopération avec le service de suivi et évaluation d'un pays de l'OCDE ;
 - L'assistance pour l'élaboration de procédures détaillées pour l'évaluation des projets d'investissement dans plusieurs secteurs⁴⁸⁴.
- ***La modernisation de la gestion budgétaire***

À travers la RDP, la BM soutient l'idée que: « *la réorganisation du système national de l'investissement ne sera pas pleinement réalisée à moins que les autorités s'attaquent efficacement aux carences institutionnelles multiples et aiguës que présente le processus budgétaire. Compte tenu de ces insuffisances par rapport aux normes internationales...la mise en œuvre effective du PCSC ne pourra faire l'économie de réformes budgétaires parallèles et urgentes ...la pratique budgétaire actuelle est-elle favorable à la rigueur budgétaire, ou menace-t-elle sa pérennité...les ressources publiques sont-elles mises en œuvre de manière efficace et rationnelle, ou trop exposées à favoriser le gaspillage des ressources et la corruption soit au niveau central ou au niveau déconcentré ?* »⁴⁸⁵.

484 Cf. RDP, op. cit., p. 50.

485 RDP, op. cit., p. 51. A noter que tout le chapitre 4 de la RDP est consacré à la comparaison de la gestion budgétaire en Algérie par rapport aux normes internationales existante en la matière.

Paragraphe 4 : Quelle qualité de la dépense publique ?

Dans le chapitre 4 titrer « *La modernisation de la gestion budgétaire* »⁴⁸⁶, la BM soutient l'idée que la réorganisation du système algérien de l'investissement public dépend, en partie, de la réforme du processus budgétaire qui ne satisfait pas les normes internationales en la matière. Les pratiques actuelles favorisent une mauvaise qualité de la dépense publique, par conséquence, les ressources publiques sont mises en œuvre de manière non efficace et non rationnelle, exposées, surtout, au gaspillage et à la corruption.

Selon la BM, la mauvaise performance des dépenses d'investissement en Algérie est étroitement liée aux carences en matière de gestion des dépenses publiques. L'évaluation récente de l'expérience, au plan international, montre que, la faible performance en matière de la gestion de la dépense publique pose de graves obstacles à la réalisation des objectifs d'investissement public dans de nombreux pays. L'Algérie ne fait pas exception à cette règle car les déficiences observées dans son processus budgétaire ont systématiquement entraîné une mauvaise exécution des programmes d'investissements. Parmi les carences importantes observées, on peut citer :

- L'existence d'un décalage entre la planification budgétaire et les priorités sectorielles ;
- La fragmentation du budget du à la séparation entre le budget d'investissements et le budget de fonctionnement (qui concerne les plans de relance) ;
- L'existence des écarts considérables entre les budgets d'investissement approuvés et budgets exécutés ;

Dans la même direction, la BM indique que la gestion budgétaire moderne intègre une nomenclature de normes conformes aux standards définis dans le Manuel *statistiques de finances publiques du FMI*. En 2003, conjointement, le FMI et la BM ont mis au point un outil d'enquête (Évaluation et Plan d'Action) pour l'évaluation des pratiques de gestion budgétaires des pays membres.

486 Cf. RDP de la pp.51-67.

L'enquête est réalisée à base d'une série de seize (16) indicateurs portant sur les différentes étapes de la gestion budgétaire : la formulation, l'exécution, l'établissement et la communication des rapports et enfin la passation des marchés⁴⁸⁷. Le pays qui ne respecte pas, au minimum, sept (7) des indicateurs sélectionnés, doit, revoir les bases et les fondements de sa politique budgétaire. L'Algérie, ne respecte que cinq (5) indicateurs, les résultats de l'enquête la place dans le Groupe C⁴⁸⁸.

À ce niveau, deux étapes importantes retiennent l'attention, il s'agit de :

- **La formulation du budget**

La RDP, la BM fait le constat de l'absence d'une gestion budgétaire efficace, il s'agit notamment : d'hypothèses inexactes sur la formulation des budgets initiaux ; d'importantes réaffectations au milieu de l'année ; la multiplicité des compte spéciaux de trésorerie destinés à contourner le cycle budgétaire annuel et de l'absence d'un budget axé sur les résultats. La pratique qui consiste à établir des budgets supplémentaires en milieu d'année, est largement appliquée et répandue, non seulement en nombre, mais aussi, par l'importance des ressources supplémentaires.

En 2004, les ressources ajoutées à titre du budget supplémentaire étaient marginales, en 2005, elles représentaient une hausse de 18% par rapport au budget initial. Par conséquent, le fait d'ériger en règle l'élaboration du budget supplémentaire réduit l'importance du budget initial approuvé par le parlement. La RDP note que même si des budgets supplémentaires sont approuvés, les ministères ont une capacité d'absorption limitée pour l'exécution de leurs budgets d'investissements complémentaires.

487 Ces indicateurs analysent: les 7 étapes sur la formulation, 4 sur l'exécution, 2 sur la communication des rapports, 2 sur la vérification des comptes, et 1 sur la passation des marchés publics. Dans un premier temps, cette enquête a été conçue pour aider les pays pauvres très endettés (PPTE) à identifier les principaux aspects de la gestion budgétaire où les dépenses de réduction de la pauvreté pourraient être mieux exécutées et suivies. Cette évaluation constituait une condition d'admissibilité à l'allègement futur de la dette dont la conséquence serait d'accroître les financements disponibles pour la réduction de la pauvreté.

488 Le Groupe C est le groupe des PPTE (Pays Pauvre Très Endettés.) ayant les systèmes de gestion budgétaire les moins avancés. 21 des 25 pays du Groupe C sont situés en Afrique subsaharienne. Les notes globales obtenues par l'Algérie en matière de gestion budgétaire sont inférieures à celles d'un pays PPTE (pays pauvre très endettés). L'Algérie enregistre de meilleurs résultats que la moyenne seulement sur trois indicateurs. Elle obtient des résultats similaires sur six autres indicateurs. Ses résultats sont moins bons sur les sept indicateurs restants. Pour plus de détails sur cette enquête, cf. RDP.

La formulation du budget est considérée comme un mal nécessaire imposé par l'administration centrale, au mieux, comme un exercice de routine. Au niveau local, la formulation du budget reproduit les carences constatées au niveau central. La priorité en matière de gestion budgétaire est accordée à l'enregistrement des opérations plutôt qu'à l'établissement de rapports ou à la planification. Les wilayas⁴⁸⁹ et les communes ne tiennent pas compte des directives stratégiques nationales. En absence de toutes les considérations d'efficacité, les prévisions des dépenses futures sont établies sur la base des niveaux précédents.

Par ailleurs, le processus budgétaire est archaïque et morcelé car, dans la pratique, l'Algérie est doté de deux budgets. Le budget de fonctionnement classé par sa nature comme un budget administratif et financier, tandis que le budget d'investissement est classé par secteur et sous-secteur. En pratique, cette division empêche une programmation conjointe des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

La RDP relève une autre faille majeure de l'organisation des finances publiques en Algérie, il s'agit de l'absence d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Cet instrument, permet au gouvernement de définir clairement ses priorités de dépenses stratégiques dans les limites d'une enveloppe de ressources budgétaires viable. Le CDMT combine, d'une part, une enveloppe de ressources budgétaires fixée du sommet à la base⁴⁹⁰ et, d'autre part, des affectations des ressources disponibles effectuées de façon rationnelle et dans un souci d'économie, décidées de la base au sommet⁴⁹¹, et dans le cadre d'une programmation budgétaire pluriannuelle.

La mise en œuvre d'un CDMT assure au gouvernement une meilleure prévisibilité budgétaire, et une responsabilisation accrue de chaque ministère vis-à-vis des résultats des dépenses publiques.

489 La wilaya indique une division administrative, dans le système administratif français, cela peut être comparé à un département. À la tête de chaque wilaya, il y a le wali qui représente l'État.

490 L'enveloppe de ressources fixée du sommet à la base souvent connue sous le nom « plafond de dépenses » est fréquemment déterminée par un modèle macroéconomique qui établit une projection des plafonds budgétaires et une estimation des recettes et des dépenses ciblées pour les prochaines années (le plus souvent les trois prochaines années), à ce titre, elle impose une définition préalable des priorités nationales.

491 Cette approche est désignée sous le nom de « dépenses minimum planché », elle résume l'évaluation des secteurs concernant leurs principales priorités de programmes et de projets.

- **L'exécution et suivi du budget**

Les défaillances au niveau du contrôle financier, concourent dans, une large mesure, aux mauvais résultats enregistrés. Il n'y a pas un schéma clair des excédents de dépenses ou de sous-utilisation des fonds, ni au niveau institutionnel, ni par période⁴⁹². Les faiblesses en matière de suivi et de communication de rapports entraînent une transparence budgétaire limitée.

Le contrôle et le suivi budgétaire dans les administrations locales sont peu développés et difficile à assurer. Le Ministère de l'intérieur ne procède pas à un contrôle externe des wilayas, les walis, à leur tour, ne contrôlent pas les communes. Bien que la Cour des comptes ait formellement le pouvoir d'imposer les sanctions, son action reste négative. Les citoyens et les utilisateurs locaux ont, encore moins de capacités à assurer le suivi du contrôle budgétaire. En outre, la communication des rapports sur les budgets locaux est très insuffisante, par conséquent, il n'existe aucune donnée officielle sur l'exécution des budgets de wilayas et des communes.

Le manque d'indicateurs de performance et de suivi des objectifs de dépenses révèle l'absence d'un cadre budgétaire axé sur les résultats. L'absence d'un CDMT qui établit le lien entre les priorités de dépenses et les politiques gouvernementales, empêche également le gouvernement d'affecter les ressources conformément à ses objectifs à long terme. Par conséquent, il est difficile d'envisager des arbitrages budgétaires s'appuyant sur des politiques clairement définies.

L'Algérie a entrepris l'exécution d'un plan d'action pluriannuel visant à moderniser son système budgétaire (*projet de modernisation des systèmes budgétaires-MSB*) qui se réfère en particulier au niveau central, bien qu'il ait également des prolongements même au niveau local.

492 A noter, les secteurs affichant un excédent de dépenses supérieurs à 15% sont : les services du chef du gouvernement, les charges communales, les travailleurs et la sécurité social et la présidence de la république. Les secteurs présentant un volume important de fonds sous-utilisés sont le plus souvent ceux de la pêche, des technologies de l'information et des postes, les relations avec le parlement, ainsi que l'énergie et les mines.

En décembre 2004, un rapport du FMI sur l'Observation des normes et codes (ROSC) a évalué les pratiques de transparence budgétaire de l'Algérie à la lumière du Code de bonnes pratiques en matière de transparence dans les politiques monétaires et financières du FMI.

Il constate que le gouvernement algérien est en train d'exécuter une réforme budgétaire importante qui place l'efficacité au cœur de l'action de l'État. En revanche, des progrès devront être accomplis pour atteindre un niveau de transparence satisfaisant. Le rapport recommande quatre mesures essentielles :

1. Les informations fournies au Parlement et au public doivent être améliorées, en particulier, par la révision et la diffusion de tous les documents budgétaires. Les informations que le FMI a proposé d'inclure sont : la liste des comptes d'affectation spéciale, les opérations de liquidité temporaire, les prévisions de remboursement au titre du principal de la dette, le solde primaire et le solde hors hydrocarbures, les dépenses fiscales et les comptes détaillés des actifs financiers, les garanties gouvernementales et les subventions implicites.
2. Une nouvelle loi de finances organiques doit être approuvée.
3. activités quasi-budgétaires des entités du secteur public par un système de subvention budgétaire direct, elle refonderait également le financement des administrations locales.
4. La gestion budgétaire doit être modernisée, en particulier, le système de classification budgétaire, le cadre comptable et les contrôles budgétaires.
5. Le nombre des comptes d'affectation spéciale doit être réduit.

Pour aboutir à une meilleure qualité de dépense publique, le gouvernement algérien devrait moderniser la gestion budgétaire, cela va de pair avec

Chapitre 2 : Le cadre normatif des dépenses publiques d'investissement

En droit budgétaire algérien, les dépenses d'investissement public ont toujours eu un caractère particulier en raison de trois facteurs essentiels que classe assez bien M.T BOUARA. En premier lieu, l'ensemble de ces dépenses s'apprécient même, à ce jour, en termes de stabilité et de permanence. En effet, l'un des faits saillants des finances publiques algériennes réside dans la *remarquable* régularité de la présence de dépenses publiques d'investissement dans la structure budgétaire de l'État algérien⁴⁹³.

En deuxième lieu, les dépenses d'investissement public traduisent le principe de la prévalence du rôle de l'État dans la conduite du développement économique et social et de la croissance. Enfin, en troisième lieu, cette catégorie des dépenses était et demeure un puissant vecteur de légitimation idéologique du régime politique algérien dans toutes ses phases de mutation. Concernant ce dernier point, M.T. BOUARA souligne qu'il n'est pas inutile d'invoquer un autre élément et pas des moindres qui vient se greffer aux facteurs de type légitimant⁴⁹⁴.

Les événements conséquents à la crise multidimensionnelle qui a touché de plein fouet la sécurité intérieure du pays, à partir de 1991, ont, paradoxalement, renforcé et accentué les formes d'intervention de l'État qui s'exprime à travers des actions financières et des programmes économiques importants.

Parallèlement, le discours politique fait la promotion de la thématique hautement symbolique de « *dynamique de reconstruction nationale* »⁴⁹⁵. Dès lors, cette dynamique accentue la main mise budgétaire et économique de l'autorité centrale et évince tout risque de l'affaiblissement de l'autorité de l'État⁴⁹⁶.

493 M.T. BOUARA, « L'évolution du cadre normatif des dépenses d'investissement de l'État en droit algérien », in Algérie cinquante ans après, la Part du droit, ouvrage collectif sous la direction de Walid LAGGOUNE, édition AJED, Alger 2013, tome II, 894, pp. 615-617.

494 Ibid.

495 À titre d'exemple, dans son communiqué du lundi 24 mai 2010 rendu à la suite de l'examen et l'adoption du programme d'investissements publics pour la période allant de 2010 à 2014 (appelé « Programme de consolidation de la croissance économique ») : « Ce programme s'inscrit dans la dynamique de reconstruction nationale entamée, voilà dix ans... », Souligné par M.T BOUARA, op. cit., p. 616.

496 Sur cet aspect, il est tout à fait utile de citer le décret n°93-07 du 24 avril 1993 relatif aux objectifs de la période 1993-1997 (plan à moyen terme), et qui comporte également les dispositions portant plan nationale de l'année 1993. Ce texte exprime des objectifs extra économique et financière du pouvoir centrale, exemple ; l'article 3 du texte dispose que « les objectifs économiques et sociaux de la période 1993-1997 sont : le rétablissement de l'autorité de l'État et sa réhabilitation dans ses fonctions d'organisation et de régulation du développement économique », cité par M.T. BOUARA, op. cit., p. 617.

Pour M. T. BOUARA, de l'ensemble de ces éléments, on peut déceler la forte présence de velléités centralisatrices en matière de développement que traduit bien le budget de l'État à travers ces dépenses d'investissement public⁴⁹⁷. L'effet d'enchaînement, fait que, sur le plan juridique, « *type centralisé il en résulte une sorte de reproduction du modèle qui va largement déteindre sur le mode d'élaboration des textes juridiques, particulièrement* », en matière des lois de finances et des textes relatifs aux dépenses d'équipements publics »⁴⁹⁸. En substance, on peut dire que le recours aux dépenses budgétaires d'investissement public en Algérie s'inscrit dans le registre privilégié de l'action de l'État sous ses différents aspects économique et social⁴⁹⁹.

Indéniablement, le particularisme des dépenses budgétaires d'investissements publics est consubstantiel à la disponibilité de la rente pétrolière et des ressources fiscales qu'elle procure. M. T. BOUARA écrit que « *tout décalage entre les deux registres entraîne aussitôt une rupture grave dont les impacts retentissent sur tous les aspects de la vie politique, économique et sociale* »⁵⁰⁰.

En dépit de son importance et de sa singulière stabilité et présence dans l'ensemble des modalités d'action économique de l'État algérien, cette catégorie n'a bénéficié d'un encadrement juridique rigoureux, complet et cohérent. En réalité, les pouvoirs publics se sont octroyés en la matière un champ et une liberté d'action large et souvent contestable car l'unique nature économique et sociale qui découle du sens et de la perspective de la dépense d'investissement public ne peut justifier les altérations au plan du droit.

Dans le contexte actuel, les dépenses d'investissements sont régies par un texte spécial de 1984, modifié et complété par un ensemble de textes réglementaires qui donnent l'impression que la matière est "*tirillée*" entre le domaine de la loi et du règlement⁵⁰¹.

497 L'appréciation des cours de pétrole dès le début des années 2000 a favorisé la politique « keynésienne » exclusive ces cinq dernières années, sur cette question, cf. A. BENACHENHOU in, La fabrication de l'Algérie, op. cit., p. 266.

498 M.T. BOUARA, op. cit., p. 617.

499 Généralement, les dépenses d'investissements représentent le parent pauvre dans le budget de l'État. Depuis déjà longtemps, ce type de dépense suit un mouvement de décentralisation au profit des collectivités territoriales. En France ces dépenses ne représentent qu'une infime partie des dépenses budgétaires de l'État, en revanche, elles sont plus importantes au niveau des collectivités territoriales, à ce sujet, cf., Loïc PHILIP, Finances publiques, 4ème éditions, Cujas, Paris, 1992. Cité par M.T. BOUARA, op. cit., p.617.

500 M.T BOUARA, op. cit., p. 618.

501 M.T BOUARA, op. cit., pp. 618-619.

Par ailleurs, l'étude de cette matière se justifie, aujourd'hui, au regard du regain d'intérêt constaté à l'égard des nouvelles formes de planification surgies à l'occasion de l'élaboration des programmes de développement économique notamment, à partir de l'année 2001⁵⁰².

La présente sous partie, va s'efforcer de restituer l'évolution qu'a connue cette catégorie de dépense publique pour tenter de clarifier la place qu'elle occupe, actuellement, dans les finances publiques algériennes. Pour ce faire, on tentera de retracer, dans une première étape, le cheminement qui a mené au cadre législatif des dépenses budgétaires d'investissements de l'État (section 1). Dans une seconde étape, on se focalisera sur l'analyse du "*glissement*" de la matière dans les compétences du pouvoir réglementaire (section 2).

502 Selon certains économistes algériens, en particulier M. A. BENACHENHOU, l'année 2001 qui a connu le lancement du PSRE a constitué un tournant de la politique économique algérienne. Le changement de cap se confirme avec les plans de développement lancés successivement : 2004-2009, 2010-2014, les taux de dépenses d'équipements ont explosé. En 2009, ils sont passés de 10 à 22% du budget de l'État. Cf. A. BENACHENHOU, op. cit., p. 266.

Section 1 : Le cheminement du cadre législatif des dépenses budgétaires d'investissement public

En droit algérien, les dépenses d'investissement public ne peuvent être appréhendées sans recourir à un bref rappel historique les concernant⁵⁰³. Pour comprendre leur utilité et l'importance qu'elles ont acquises dans le contexte algérien, il est nécessaire de passer en revue de manière succincte les différentes phases de leur développement (paragraphe 1) avant de procéder aux tentatives de leur encadrement juridique (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Genèse de la notion budgétaire d'investissement public

La notion d'investissement budgétaire est apparue dans une période particulière qui traduit le contexte en évolution de l'État libéral (I). Cette notion qui a été « réajustée » se développera dans le contexte algérien durant la période de l'ère socialiste. (II)

I- l'origine libérale de la notion

La notion budgétaire d'investissement public a surgi lors de la transformation du rôle de l'État libéral (A) et dont l'impact a été ressenti et mis en œuvre dans le contexte de l'Algérie coloniale (B).

A- L'apparition et l'évolution de la notion budgétaire d'investissement public

La notion budgétaire d'investissement public a surgi lors de la transformation du rôle de l'État libéral et dont l'impact a été ressenti et mis en œuvre dans le contexte de l'Algérie coloniale⁵⁰⁴.

La notion budgétaire d'investissement est apparue à l'origine sous le vocable de « dépenses extraordinaires » ou encore au sein des comptes dits « budget extraordinaire ». Ces formules indiquaient une sorte d'exception à la notion de budget ordinaire.

503 M. T. BOUARA, op. cit., p. 621.

504 Ibid.

La notion budgétaire d'investissement public est donc historiquement et étroitement liée aux mutations socio-économiques et socio-politiques qu'a connu l'État libéral au XIX^{ème} siècle. De ce point de vue, il est loisible d'affirmer que les dépenses d'investissement public partagent avec les comptes spéciaux du trésor une histoire commune, puisque leur apparition remonte à la période qui a entraîné une profonde modification des conceptions du rôle de l'État et des finances publiques. À leur égard, s'applique donc la même analyse et appréciation.

Dès lors, il est nécessaire d'emprunter le passage obligé de la dialectique entre finances publiques classiques et finances publiques modernes pour tenter d'appréhender l'existence, en droit budgétaire, des dépenses d'investissement public. C'est justement ce passage qui a entraîné l'apparition de nouvelles notions budgétaires, qualifiées par la doctrine classique, comme étant, une altération au dogme de l'orthodoxie financière.

En effet, selon la doctrine, la pratique des budgets extraordinaires a été l'une des premières versions de ce processus. À l'origine, il s'agissait de « seconds budgets », votés en cours d'année et distinct du budget ordinaire, leur légitimité résidait dans le caractère exceptionnel des circonstances (exemple : la nécessité de financer une expédition militaire). Cependant, cette technique, couramment utilisée au 19^{ème} siècle, a été vite détournée pour servir, parfois, à camoufler purement et simplement un déficit budgétaire puisque le budget extraordinaire incluait aussi des dépenses ordinaires⁵⁰⁵.

Ainsi, les budgets extraordinaires évoquent l'un des instruments les plus importants qui ont surgi dans une période marquée par la conception interventionniste des finances publiques et de l'État. Par ailleurs, sur le plan juridique, ces budgets décrivaient, la nouvelle texture des budgets modernes qui se placent au centre de l'action économique et sociale de l'État. La réintégration des budgets extraordinaires dans l'autorisation financière marquera, donc, la fin de "*l'exception*" du procédé.

505 À ce propos M. T. BOUARA rapporte l'analyse de M Bouvier « ce n'était pas seulement la lettre, mais aussi l'esprit de la règle de l'unité qui étaient alors vidés ; la connaissance exacte de la situation budgétaire était ainsi rendue difficile, le contrôle parlementaire se trouvait obéré. On le dirait autant de la multiplication des comptes spéciaux du trésor avant la réforme de 1948 », op. cit., p.624.

À partir de 1950⁵⁰⁶, les opérations financières qui concernent ces budgets changeront de qualification pour prendre la dénomination de « dépenses d'investissement » ou encore de « dépenses en capital ». Mais la notion d'investissement budgétaire -naturellement liée à la durée de l'exécution des opérations d'investissement envisagées- posait un problème à l'autorisation financière⁵⁰⁷.

Le contexte en mutation de la période post deuxième guerre mondiale, dans lequel a évolué l'État libéral, a affirmé, développé et concrétisé la démarche de prévision et de programmation pluriannuelle en matière budgétaire⁵⁰⁸. Depuis, la pluriannualité a évolué puisqu'elle a été largement conciliée avec les exigences résultant notamment de l'annualité budgétaire⁵⁰⁹.

La notion budgétaire d'investissement public telle qu'elle a évolué dans le contexte de l'État libéral, a aussi, existé dans l'environnement de l'Algérie coloniale à travers la texture du budget coloniale. Dès lors, cette notion a bénéficié directement des apports enregistrés dans le droit public français. Par conséquent, il est utile d'apporter, même de façon sommaire, les principaux traits qui vont influencer une part importante des finances publiques algériennes post-indépendance.

506 Cette année a connu une réforme budgétaire importante, en France, marquée, en particulier, par la mise en place d'une comptabilité générale pour les dépenses d'investissements, cette évolution a entraîné la réforme de l'État. Cf., F. DESCAMPS in, Roger GOETZE, « La direction du budget et la réforme de l'État 1949-1958 », RFFP, n°99, septembre 2007, p. 123.

507 Notamment au principe d'annualité budgétaire de l'État.

508 Cf M. BOUVIER in, « *Prévision et programmation pluriannuelle dans un contexte d'incertitude* », RFFP, n°39, année 1992, p. 16 : « *Le climat de cette période était indéniablement favorable à une vision volontariste et optimiste de l'action publique, en particulier avec l'idée fort, présente dès les années 1930 mais qui va alors pénétrer durablement les esprits, d'un État interventionniste, garant de l'intérêt général et source du « bien-être ». De la mise en œuvre d'une telle conception découlaient un certain nombre d'impératifs, notamment la réalisation d'investissements financièrement lourds, qu'il s'agissait d'étaler dans le temps, et qui nécessitaient une programmation sur plusieurs années* ».

509 Selon M. T. BOUARA, la pluriannualité constitue, aujourd'hui, l'un des traits des budgets modernes et tente même de s'imposer en matière de dépenses ordinaires, pour cela, il cite l'exemple des nouvelles dispositions organiques, en matière, de crédits d'engagement de la loi organique française n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, publiée à la RFFF, n°76, novembre 2001, pp. 201 à 226. Voir notamment les articles 7 et 8.

B- La notion budgétaire d'investissement public dans le contexte de l'Algérie coloniale

Durant la période coloniale, l'Algérie a connu le procédé du « budget extraordinaire ». Mais, à la différence de celui qui est apparu initialement dans le contexte libéral, celui-ci a, au départ, constitué un « compte budgétaire » puisqu'il a été consacré dans le cadre de la mise en place du budget spécial de l'Algérie par la loi du 19 décembre 1900⁵¹⁰. Plus tard, cette structure budgétaire sera confirmée et reconduite par la loi du 20 septembre 1947, portant statut organique de l'Algérie⁵¹¹ et le décret du 13 novembre 1950 relatif au régime financier qui a constitué aussi le cadre d'exécution. L'article 1^{er} de ce dernier texte dispose que : « le budget de l'Algérie comprend : Un budget général divisé en un budget ordinaire et un budget extraordinaire et des budgets annexes.

Le budget général est déterminé par son contenu, il contient un budget ordinaire, qui rassemble en un seul document l'ensemble des recettes et des dépenses annuelles et permanentes des services généraux. Le budget extraordinaire, quant à lui, retrace les dépenses d'investissement et les dépenses non renouvelables dotées de ressources exceptionnelles, ainsi que l'emploi des fonds greffés d'une affectation spéciale⁵¹². De même les budgets annexes comportaient, à l'instar des services de l'État, une section relative aux investissements.

Selon les dispositions de l'article 1^{er} du décret de 1950, le budget extraordinaire est couvert par des ressources affectées et des ressources exceptionnelles. L'article 8 précise les catégories de ressources devant couvrir le budget extraordinaire⁵¹³.

510 Cf., M. T. BOUARA, in, La loi de finances en Algérie, thèse, Université d'Alger, 2006.

511 Ibid, p. 62.

512 Sur ces aspects cf. R.J. DUPUY « Les aspects juridiques du budget algérien », Revue des sciences et de législation financière, n°42, 1950, p. 475.

513 Article 8 : « Les recettes du budget extraordinaire comprennent :

- Le prélèvement sur les ressources ordinaires ou sur les disponibilités de la caisse de réserve ;
- Le produit net des emprunts, les ressources exceptionnelles et non renouvelables spécialement affectées à des travaux ou à des entreprises d'utilité publique ;
- Les fonds grevés d'une affectation spéciale par la loi ou par une décision de l'Assemblée algérienne ;
- Les subventions, les dons et les legs grevés par l'autorité ou par les personnes qui les mettent à la disposition de l'Algérie, d'une affectation spéciale acceptée par l'Assemblée algérienne »

à l'exception des prélèvements sur les ressources ordinaires, les autres ressources apparaissent, en réalité, très aléatoires ce qui peut engendrer une véritable tension sur les recettes ordinaires. Sur ce point, cf. les développements de M. C. COLLOT, Les institutions de l'Algérie durant la période coloniale (1830-1962), éditions du CNRS et de l'OPU, 1987, p. 228 et , cité par M. T. BOUARA in, « L'évolution du cadre normatif des dépenses d'investissement de l'État en droit algérien », in Algérie cinquante ans après, la Part du droit, ouvrage collectif sous la direction de Walid LAGGOUNE, édition AJED, Alger 2013, tome II, p. 628.

En revanche, l'article 9 du décret de 1950 détermine les dépenses dites extraordinaires et fixe la règle de la présentation d'un solde d'exécution⁵¹⁴.

Enfin, le budget extraordinaire est généralement prévu pour une période qui dépasse une année, il s'agit, en fait, d'une sorte d'autorisation de programme que la doctrine qualifie de « décision-programme à engagement massif et à paiement échelonnés »⁵¹⁵. Cette formule apparaît proche de la notion de crédit de paiement non encore bien établi, en revanche, les reports de crédits étaient pratiqués⁵¹⁶.

En guise de conclusion, on peut dire que la configuration et l'importance du budget extraordinaire semble suivre le même cheminement que celui de la métropole⁵¹⁷. Il s'apprécie, en outre, au moyen d'un instrument qui se rapproche apparemment de l'acte-plan⁵¹⁸. À ce propos la doctrine soulignait que l'année 1947 a été la première année d'exécution d'un plan d'investissement qui comptait 10 milliards de crédits. Ce plan économique et social transforme ce budget extraordinaire en un véritable budget d'investissement⁵¹⁹. Cette période coïncide parfaitement avec celle qui a vu l'émergence des premiers instruments de la pluriannualité budgétaire⁵²⁰.

Enfin de manière générale, la doctrine a reconnu que les investissements ont surtout bénéficié à la population européenne. Cette donnée sera l'un des facteurs qui a entraîné une nouvelle conception de la notion budgétaire d'investissement public tout au long de l'ère socialiste en Algérie post-indépendante⁵²¹.

514 S'agissant du solde d'exécution, il est difficile d'imaginer dans ce cadre la parfaite symétrie entre recettes et dépenses. Sur les aspects liés à la restauration de l'équilibre cf. Martial DOUËL, un siècle de finances coloniales, op cit., p. 653.

515 Ces autorisations sont octroyées par décision de l'Assemblée algérienne. Sur ces questions cf. J DUPUY, op, cit., p. 478.

516 Ibid.

517 Cf. J DUPUY, op. cit., p. 475.

518 Ibid.

519 Ibid.

520 Cf. M BOUVIER, Finances publiques, 4ème édition, Paris, p. 229..

521 Ibid.

II- La consécration de la notion budgétaire d'investissement public durant la période du socialisme

Dans le contexte socialiste, la notion de dépenses d'investissement va occuper une place particulière dans la sphère budgétaire de l'État. En fait, cette notion sera "*réajustée*" dans l'objectif de remédier aux inégalités de développement économique et social qu'a connue la période coloniale⁵²². Dès lors, l'objectif attendu de ces dépenses va changer.

De manière sommaire, on peut retenir deux étapes dans la mise en œuvre des dépenses d'investissement. Dans un premier temps, les dépenses d'investissement public vont traduire, pour des raisons historiques, une perception particulière du budget d'équipement de l'État qui a surgi dans le contexte de l'Algérie post-indépendance⁵²³ (A). Dans un second temps, l'ensemble de ces dépenses vont, davantage, s'inscrire dans le cadre d'une planification élaborée par voie d'ordonnance législative (B).

A- Une perception particulière du budget d'équipement de l'État

En réalité, la notion de budget d'équipement trouve bien son origine dans le décret du 13 novembre 1950 relatif au régime financier de l'Algérie. Mais, dans le contexte de l'indépendance, les dépenses et les ressources qui sont consignées dans le cadre de ce budget seront perçues, davantage, selon une doctrine d'inspiration socialiste. M. T. BOUARA parle même d'un traitement particulier réservé à cette catégorie de ressources et de charges. En effet, cette particularité s'explique par le fait que le budget d'équipement est considéré comme étant l'instrument sur lequel reposera le projet de développement économique et social de l'Algérie⁵²⁴.

522 L'intervention des parlementaires algériens exprimait bien ce sentiment « Le Plan de Constantine favorisait les régions où l'implantation des populations européennes était la plus importante. Pour remédier à ce déséquilibre qui correspondait à la politique de l'occupant, il est indispensable de repenser l'étude des causes qui l'ont dicté », JOD, n°17, Assemblée Nationale, vendredi 7 août 1964, p. 165, cité Par M T BOUARA, op. cit., p.630. Sur ces aspects, le même auteur renvoie à l'ouvrage de C. COLLOT, Les institutions de l'Algérie durant la période coloniale (1830-1962), édition CNRS et de l'OPU, 1987.

523 M. T. BOUARA, op. cit., pp. 630-631.

524 Comme il a déjà été souligné, les déséquilibres économiques et sociaux causés par la colonisation ont été à l'origine de la nouvelle perception du budget d'équipement. L'examen du projet de programme d'équipement pour l'année 1964 fait ressortir les éléments d'une rupture avec la conception antérieure. Le Ministre de l'économie B. BOUMAZA soulignait à l'Assemblée nationale la fonction qui revient au budget d'équipement « L'année 1963, qui peut être retenue comme l'an I de l'économie algérienne socialiste s'est donc présentée comme le point de départ d'une réorientation et d'une restructuration qui devront encore se poursuivre. Tels sont la conjoncture et le contexte dans

Le programme d'équipement public s'inscrit, donc, durablement dans la doctrine socialiste des finances publiques⁵²⁵. Par ailleurs, l'élaboration du budget d'équipement constitue aussi l'occasion d'évoquer la planification comme mode d'organisation et de fonctionnement de l'économie nationale⁵²⁶. Un plan nouveau devait faire la jonction entre l'ancien système de gestion et le nouveau système, ainsi, un mode de gestion de type colonial s'est transformé en un modèle d'inspiration socialiste⁵²⁷.

Cette filiation en termes de règle et de procédures, va marquer l'élaboration et la gestion du budget d'équipement, au point que certains auteurs parlent même de dualité budgétaire⁵²⁸. Ainsi, comme l'a rappelé un auteur « Même si on le désire fortement, on ne peut se libérer du passé ou en faire table rase. Son poids est d'autant plus élevé qu'il a duré plus longtemps. Les changements brutaux ne marquent pas forcément une véritable rupture, mais constituent simplement la révélation de certaines situations »⁵²⁹.

L'Algérie a donc hérité un système *bicéphale* qui a été provoqué, avant tout, par la conception budgétaire coloniale résultant notamment du décret de 1950 relatif au régime financier de l'Algérie.

lesquels le Programme d'équipement 1964 été conçu et devra se réaliser. Bien qu'en ce domaine les mutations soient inévitablement trop lentes à notre gré, c'est surtout naturellement sur les perspectives de développement plus que sur les effets de relance économique que le programme de de 1964 devrait porter son attention ». Cf. JOD., *ibid*, p. 160 cité par M. T. BOUARA, op. cit., p. 632.

525 Certes, le programme d'équipement était d'inspiration socialiste, cependant, le budget d'équipement s'articulait sur le mode de gestion antérieur.

526 Le même Ministre de l'économie déclarait « j'ai déjà eu l'occasion d'expliquer devant vous la politique du gouvernement en la matière. Il est indéniable que la planification constitue, tant comme moyen de prévision que d'organisation, la seule technique économique propre à assurer le développement socialiste de l'économie. L'année 1964 doit amorcer le progrès vers le planification scientifique et démocratique ». Cf. JOD., *ibid*, p. 164.

527 Il faut souligner qu'à cette période, le modèle de planification de l'économie algérienne n'est pas encore établi et mis en œuvre. En fait, les programmes d'équipement ne sont que des actes qui viennent compléter les tranches, déjà prévues, dans le Plan de Constantine 1959-1963 adopté avant l'indépendance. En 1962, les responsables algériens se sont trouvés en présence de l'alternative suivante : ou bien réaliser des budgets d'équipements dans le cadre du programme de Tripoli et abandonner le plan de Constantine jugé trop libéral ; ou bien poursuivre les travaux en cours, même s'ils avaient fait l'objet d'autorisation de programme. Cette dernière solution s'imposait car certains travaux étaient en voie d'achèvement. Par ailleurs les limites financières et techniques écartaient toute tentative de mise en place d'u nouveau programme. Cf. J Wolff, « Le budget de l'Algérie de 1959 à 1965 », Revue des sciences financière, avril-juin 1967, n°2, p. 227.

528 Cf. A. BELBAY, Le financement étatique de l'économie algérienne, thèse de doctorat, université d'Alger, Faculté de droit et des sciences économiques, septembre 1972, p.68.

529 J. WOLFF, op. cit., p. 246..

Au-delà de l'examen historique qui vient d'être fait, les dépenses budgétaires d'investissement public vont progressivement faire partie du compte « budget général de l'État » à la faveur de l'emprise progressive de la planification sur les finances publiques⁵³⁰.

À partir de l'exercice de l'année 1968, le budget général de l'État connaîtra une certaine stabilité, cela s'explique surtout par la mise en œuvre du premier plan triennal de développement (1967-1969)⁵³¹. Dans ce cadre, les procédures d'élaboration relatives aux dépenses ordinaires et aux dépenses en capital vont converger. Mais l'apparente unité du budget général de l'État ne supprime pas pour autant la dualité en matière d'élaboration et de la gestion des crédits budgétaires. Selon T. BOUARA, il s'agit là des prémices de l'emprise progressive de la planification sur la conduite des affaires économiques et financières. En effet, durant cette période, on retient, surtout, la disparition des instruments budgétaires de la pluriannualité qui sont : les autorisations de programmes et les crédits de paiement. Ces instruments relèveront, exclusivement, de la compétence de *l'administration économique du plan*.

À partir de l'année 1967 (année du lancement du premier plan de développement triennal) s'opère un changement important dans la sphère du droit. Les ordonnances portant loi de finance ne comportent plus les autorisations de programme et les crédits de paiement. Les autorisations de programme vont relever désormais des services administratifs chargés du plan, dès lors, un pouvoir d'autorisation budgétaire important va glisser de la sphère juridique à la sphère administrative⁵³².

530 C'est la loi de finances modificative pour l'année 1967 qui tentera d'introduire correctement les dépenses d'investissement public dans le compte général du budget de l'État, Toutefois, cette cohérence se révélera fragile, puisque l'article 5 de l'ordonnance modificatrice de la loi de finance 1967 s'empresse d'autoriser une affectation de crédits au sein même du budget général de l'État par une autorisation de débudgétisation d'un crédit au profit de la Caisse Algérienne de Développement (CAD) : organisme doté de la personnalité civile et d'autonomie financière qui participe à l'exécution des dépenses publiques d'équipement). Cette procédure de mise en place des crédits budgétaires ne s'inscrit pas dans le cadre juridique relatif à au mode de répartition des dépenses en capital, il s'agit là d'une débudgétisation, Selon J. C. DUCROS « ... la débudgétisation se traduit dans la loi de finances par la suppression d'une ligne, d'un chapitre, voire d'un titre de crédits, ou encore, en matière de recette, par la disparition d'un alinéa. Elle concerne alors le budget général de l'État » ceci dans la mesure où la procédure de retraits des crédits en question n'est pas prévue par les textes organiques. Sur ces aspects Cf. l'article de J.C. DUCROS « les changements du contenu du budget de l'État : budgétisation et débudgétisation.

531 Ce plan a été élaboré par l'administration économique mais qui n'a pas été validé par un texte juridique. C'est la première tentative qui décrit bien les tâtonnements en la matière. Souligné par M. T. BOUARA, op. cit., p. 636.

532 M. T. BOUARA, op. cit., pp. 638-640.

La primauté des dispositions du plan, en matière financière, va s'affirmer davantage, dans la mesure, où les dépenses et les ressources mobilisées pour assurer le développement du pays seront de plus en plus importantes. On constate alors une double atteinte (formelle et matérielle) au principe de l'unité budgétaire. C'est dans ce contexte, que les nouvelles dispositions de la loi de finances 1971 vont intervenir pour d'introduire un certain nombre d'aménagements en matière d'investissement public. Il s'agit d'une mise en œuvre législative décrivant le mode de financement des investissements publics dans le cadre de la planification.

B- Les dépenses d'investissement public dans le cadre de la planification

L'ordonnance n° 70-93 du 31 décembre 1970 portant loi de finances de l'année 1971, va traduire la mise en œuvre d'une réforme financière qui est le reflet en partie du système de planification choisi. La réforme a envisagé d'introduire deux innovations essentielles découlant directement du nouveau système de planification :

- La distinction entre les investissements budgétaires de l'État et les investissements dits planifiés des entreprises ;
- Les sources de financement des investissements planifiés des entreprises sont diversifiées mais semblent obéir au principe du crédit qui s'apprécie selon les usages et les règles qui présagent et commandent le remboursement conformément aux conditions et aux échéances conventionnelles⁵³³.

Les investissements budgétaires seront transcrits à travers le budget général de l'État. Il faut souligner que l'ensemble des investissements publics vont désormais être soumis à une planification financière centralisée. Dès lors, la loi de finances va voir son objet et son contenu élargis. La finalité apparaît plus économique que juridique.

Concernant les investissements planifiés des entreprises du secteur public, le changement va consister à introduire dans le dispositif de la loi de finances des éléments, qui sont par définition extrabudgétaires. Leur formulation sera institutionnalisée.

533 M. T. BOUARA, op. cit., p.644.

En ce sens, les lois de finances vont englober une partie des finances des entreprises du secteur public. Concrètement, il s'agit des autorisations relatives aux investissements planifiés des entreprises du secteur socialiste. Ceci-dit, malgré, la réforme financière, le contenu de la loi de finance demeure classique, même il semble un peu voilé par la teneur des nouvelles dispositions. Selon M. T. BOUARA, il s'agit d'une sorte de dualisme financier qui voit le jour à travers la mise en œuvre législative de la réforme législative. Autrement dit, le fait de retracer dans el compte du budget général de l'État les dépenses à caractère définitives aux investissements publics, place celui-ci dans une conception presque dualiste. En effet, les dépenses de fonctionnement relèvent de la compétence de classique du Ministre des finances.

En revanche, les dépenses d'équipements publics relèvent de la compétence de l'administration du plan et sont soumises, contrairement aux précédentes, à des modalités de présentation et de répartition souples et fonctionnelles.

Cependant, la relative stabilité juridique du compte budget général de l'État et sa soumission au principe de l'universalité budgétaire lui donne le caractère de compte de droit commun en matière budgétaire et le place en fait dans le bloc classique. L'élaboration et l'adoption de la loi n°84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances confirmera cette dernière hypothèse et intervient pour encadrer les dépenses d'investissement public dans une perspective souple et incertaine à la fois⁵³⁴.

534 M. T. BOUARA, op. cit., pp. 644-648..

Paragraphe 2 : L'encadrement législatif de la notion d'investissement public

L'élaboration de la loi n°84-17 relative aux lois de finances a pris en charge le système de financement public de l'économie, dès lors, les dépenses d'investissement public ont été prévues par le texte législatif dans une perspective immuable de planification de l'économie nationale (I). Mais l'intensité de la crise du système financier algérien survenue notamment en 1988, a profondément remis en cause le régime des investissements publics (II).

I- La prise en charge des dépenses d'investissement public par la loi n°84-17

C'est au cours du congrès extraordinaire du FLN de juin 1980 que la question de la politique économique et financière a été examinée. Ce congrès a retracé les grandes lignes de cette politique et envisager les instruments nécessaires pour l'encadrer⁵³⁵.

La loi n°84-17 du 7 juillet 1984 est un texte qui détermine le cadre et le contenu des lois de finances algériennes. Elle met fin à tous les textes fragmentaires qui ont participé, depuis l'indépendance, à la réglementation financière algérienne. C'est une référence fondamentale à toutes les lois de finances, annuelles et complémentaires⁵³⁶. L'élaboration et l'adoption de la loi n°84-17 a eu lieu sous le régime de la Constitution de 1976 et de la Charte nationale. Cette loi résulte d'un modelé de planification dont la teneur économique du plan est l'un de ses traits saillants⁵³⁷. En revanche, sur l'aspect juridique, sa portée reste limitée⁵³⁸.

535 En effet, en janvier 1979 et pendant le 4eme congrès du parti, le comité central du FLN constate l'urgence d'une réforme économique, en juin 1980, les hautes instances du parti sont réunies pour un congrès extraordinaire. Ce dernier aura pour préoccupation majeure la question de l'efficacité de l'économie nationale. Pour débattre de cette question, le comité central demande, au préalable, aux hautes instances du FLN d'établir un bilan des activités et des réalisations antérieures et d'arrêter les grandes orientations du plan quinquennal 1980-1984. Le Congrès fini par adopté l'option d'une économie planifiée mais moins dirigiste et plus décentralisé. La politique économique amorcée donc depuis 1980 n'est en définitive que la traduction pure et simple de l'idéologie socialiste incarnée par la Charte nationale du 27 juin 1976. À l'ombre de cette politique, le plan est perçu comme étant l'instrument de développement. Au plan financier, le budget de l'État apparaît comme une tranche d'exécution du plan, pour cela des règles de base sont prévues afin de lui permettre un encadrement strict et efficace. Sur cette période cf, A. BRAHIMI, stratégie de développement pour l'Algérie, Défis et enjeux, Economica, Paris 1ere édition, 1991. p. 87 et suivants.

536 On peut se poser la question de savoir pourquoi le législateur algérien n'a pas qualifié cette loi de loi organique ? En réalité la Constitution algérienne du 22 novembre 1976, en vertu de laquelle, ont adopté la loi du 7 juillet 1984 ne fait aucune référence aux lois organiques ce qui conduit à donner à la loi organique une définition purement matérielle, cf Y. DENIDENI, La pratique du système budgétaire de l'État en Algérie, OPU, Alger 2002, pp. 63 à 66. .

537 Cette teneur est très prononcée puisqu'elle est présente dans la détermination même des lois de finances, l'article 3 énonce : « La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État ainsi que les autres

La loi n°84-17 n'a pas intégré les instruments juridiques de la pluriannualité (les autorisations de programme et les crédits de paiement), alors même que ces instruments ont été prévus par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

Ceci dit, les dispositions relatives à l'autorisation législative qui est accordée chaque année par la loi de finances pour le financement des investissements planifiés des entreprises -autre aspect important de la teneur économique du texte algérien- ont été reconduites. En revanche, pour les dépenses d'investissement à caractère définitif, la loi n°84-17 relative aux lois de finances dispose en son article 35 que : « les crédits ouverts au titre du budget général conformément au plan annuel de développement, pour la couverture des dépenses d'investissement mises à la charge de l'État sont groupés en 3 titres : investissements exécutés par l'État ; subventions d'investissements accordées par l'État ; dépenses en capital »⁵³⁹.

On peut donc dire aisément que l'encadrement législatif des dépenses d'investissement public intervenu en 1984, s'est inscrit dans la tradition bien établie de la pratique budgétaire issue de la réforme financière de 1971. Les conséquences de celle-ci ont été, entre autre, à l'origine de la crise surgie en 1988. La loi n°84-17 subira des modifications substantielles.

II. L'impact des réformes de 1988 sur les dépenses d'investissement public

Dans le contexte de la crise, le législateur a procédé à la modification de la loi spéciale relative aux lois de finances. Dans un premier temps, la loi de finances pour l'année connaîtra une nouvelle définition (A). Dans un deuxième temps, le législateur supprime toute mention relative aux entreprises publiques et aux investissements planifiés à la faveur de dépenses en capital (B).

moyens financiers destinés au fonctionnement des services publics et de la mise en œuvre du plan annuel de développement », cf, M. T. BOUARA, op. cit., p. 650.

538 A ce propos M. T. BOUARA procède à une analogie textuelle du texte algérien et texte français. En effet, le texte organique français du 2 janvier 1959 relatif aux lois de finances, par exemple, est plus clair, il détermine de manière rigoureuse le pouvoir d'autorisation budgétaire des lois de finances, l'article 1er alinéa 4 énonce : « Les plans approuvés par le Parlement, définissant les objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'État que dans la limite des autorisations de programme votés dans les conditions fixées par la présente ordonnance. Les autorisations de programme peuvent être groupées dans des lois dites « lois programme », op. cit., p. 651.

539 Concernant cette catégorie de dépense budgétaire, le législateur a précisé à travers les travaux parlementaires les titres II et III comme suivant « ...subventions d'investissements accordées par l'État. Il s'agit notamment de certaines dépenses qui, bien qu'étant prises en charge par l'État, sont réalisées par d'autres opérateurs (il s'agit des programmes sectoriels déconcentrés et des plans communaux de développement), autres dépenses en capital, elles concernent notamment les dotations initiales et fonds de base accordés aux entreprises ». Cf. M. T. BOUARA, op. cit., p. 652.

A- Une nouvelle détermination de la loi de finances

La loi n°88-05 du 12 janvier 1988 a procédé à une reformulation de la définition de la loi de finances de l'année. Mais paradoxalement, elle a laissé intacte la définition générale des lois de finances donnée par l'article 1^{er} de la loi n°84-17⁵⁴⁰. En revanche, en ce qui concerne les entreprises publiques, le législateur a tenté de dissocier les finances de l'État des finances de ces entreprises.

L'article 3 de la loi n°84-17 modifié et complété par l'article 1^{er} de la loi n°88-05 a introduit les nouveaux contours, il énonce : « *La loi de finances de l'année prévoit et autorise pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État, 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* ».

Initialement, l'article 3 de la loi 84-17 consacrait d'emblée une dissociation entre la loi de finances de l'année et le plan annuel. Désormais, cette loi se trouve "*affranchie*" de l'acte de planification⁵⁴¹. Cette interprétation est nettement confirmée par la rédaction même de l'alinéa 2 de l'article 3 complété et modifiée par la loi 88-05 qui énonce qu' « *elle prévoit, et autorise, en outre, les dépenses destinées aux équipements publics, ainsi que les dépenses en capital* ».

La rédaction de la nouvelle définition semble introduire une distinction entre dépenses en capital et dépenses d'équipement public dans la catégorie des dépenses d'investissement. Il en découle une forme de dualité budgétaire, mais qui paraît en quelque sorte inachevée⁵⁴².

La nouvelle détermination de la loi de finances a fait prévaloir la notion « d'équipement public » alors que l'article 35 de la loi n°84-17, toujours en vigueur, consacre la notion « d'investissement », ces incohérences rendent la compréhension des textes difficile⁵⁴³.

540 Article 1er de la loi 84-17 « Les lois de finances, dans le cadre des équilibres généraux définis par les plans pluriannuels et annuels de développement économique et social, fixent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges financières de l'État ». On constate que l'emprise du plan est encore manifeste en matière de détermination des conditions de l'équilibre économique et financier. Souligné par M. T. BOUARA, op. cit., p. 653.

541 M. T. BOUARA, op. cit., p. 654.

542 Pour M. T. BOUARA, une forme de dualité entre budget ordinaire et budget d'équipement semble émerger du texte de l'article 3. Ibid.

543 Cette incohérence est semblable au maintien de la disposition de l'article 1er de la loi 84-17 qui contredit, en réalité, les dispositions de l'article 3 de la loi 88-05 mentionnées ci-dessus.

Au final, l'ensemble de ces incohérences traduisent le malaise qui résulte du contexte de crise et qui a des conséquences directes sur le mode d'élaboration des textes législatifs. En l'espèce, la précipitation et les hésitations ont privé les textes juridiques, en terme de clarté et de rigueur, c'est, notamment, le cas des dépenses en capital qui résultent de la nouvelle définition de la loi de finances de l'année.

B- La mise en œuvre de la notion de dépenses en capital

En réalité, la notion de dépenses en capital, va revêtir une autre signification. Les dépenses en capital qui remplacent « les autres moyens financiers destinés à la mise en œuvre du plan annuel de développement » vont être érigées *en poste de dépenses destinées à l'économie*. L'article 3 modifié, tend, implicitement, à mettre un terme à une relation devenue "*encombrante*" entre la loi de finance et l'entreprise publique économique⁵⁴⁴. Cette disposition annonce un processus de démantèlement des principes consacrés par la réforme financière de 1971, en l'occurrence, les articles 37, 41 et 42 de la loi 84-17 relative aux lois de finances.

L'abrogation de l'article 37 est importante puisqu'elle met fin au principe de l'autorisation législative des dépenses d'investissements planifiés des entreprises du secteur socialiste. Par conséquence, les autorisations annuelles de financement des investissements des entreprises, habituellement réparties par secteur économique vont disparaître du dispositif des lois de finances. Certes, l'abrogation des dispositions de l'article 37 est une conséquence directe de la reformulation de l'article 3 de la loi n°84-17, mais c'est l'abrogation des articles 41⁵⁴⁵ et 42⁵⁴⁶ qui constitue, selon M. T. BOUARA, la mesure la plus importante et la plus significative puisqu'elle traduit une véritable refonte du système de financement public de l'économie⁵⁴⁷.

544 M. T. BOUARA, op . cit., p. 655.

545 L'article 41 est relatif au principe du financement des investissements planifiés des entreprises publiques. Il traduit l'autorisation législative de financement par les ressources de trésorerie : « En vue d'assurer le financement des investissements planifiés des entreprises publiques, le trésor public peut être autorisé, dans le cadre des lois de finances, à contracter des emprunts publiques sur le marché intérieur pour mobiliser l'épargne intérieure disponible ainsi que les emprunts extérieurs »

546 L'article 42 est relatif aux modalités de financement qui ont prévalu par le passé :

« Le financement des investissements planifiés des entreprises publiques, y compris les investissements de renouvellement, est assuré, compte tenu de la nature des investissements et de l'activité de l'entreprise : Par des prêts à long terme octroyés par les ressources d'épargne collectées par le trésor et les autres institutions financières spécialisées, Par des prêts bancaires pouvant être escomptés auprès de l'institut d'émission, Par des concours extérieurs mobilisés par le trésor public, les banques et les entreprises publiques, dans le respect des équilibres financiers extérieurs selon des procédures définies par voie réglementaire, Par des fonds propres des entreprises publiques, Eventuellement par des concours définitifs du budget général de l'État ».

547 M. T. BOUARA, op. cit., p. 656.

La refonte du système de financement de l'économie nationale s'analyse, aussi par rapport, à l'article 3 (modifié et complété) qui consacre l'élargissement des opérations budgétaires. En effet, les dépenses en capital vont constituer le point d'appui de l'intervention budgétaire de l'État vis-à-vis des entreprises publiques. Pour M. T. BOUARA, « *le mode de formulation qui résulte de la loi n°88-05 amène à penser que les dépenses en capital vont récapituler une « catégorie » de crédits budgétaires destinées aux entreprises* »⁵⁴⁸.

Les dépenses en capital vont s'inscrire dans la structure du compte budget général de l'État. Le législateur a tenté de préciser la notion de « dépenses en capital » telle qu'elle a été consacrée par la loi n° 88-05, à l'occasion de l'adoption de la loi de finances complémentaire pour l'année 1988⁵⁴⁹. L'évocation des dépenses en capital met en avant, aussi, la volonté de l'État de réduire et contenir le déficit des entreprises publiques sans pour autant les abandonner. Les lois de finances vont, donc, traduire une nouvelle forme de concours financiers de l'État aux entreprises publiques, il s'agit d'une sorte d'assistance, en attendant le passage à l'autonomie de ces entreprises⁵⁵⁰. Mais ces différentes modalités, prévues pour assister le processus d'autonomisation des entreprises publiques, vont s'avérer très insuffisants. Cependant, la notion de « dépenses en capital » telle qu'elle a été introduite par la loi n°88-05 ne couvre pas une partie importante des dépenses d'investissement. La pratique budgétaire va décrire une évolution en la matière.

La notion de « dépenses en capital » va être réduite, désormais, elle sera limitée à une subdivision d'une « catégorie » des dépenses d'investissement qui va apparaître sous la forme d'un sous-total intitulé « opérations en capital »⁵⁵¹. C'est cette notion qui va, progressivement, s'imposer.

548 À ce propos M. T. BOUARA, rajoute « les dépenses en capital vont constituer la passerelle entre la loi de finances de l'année à travers le budget général de l'État et les représentants des entreprises publiques dans le processus dit de l'autonomie. En l'occurrence les fonds de participation seront à l'avenir les intermédiaires de l'État et des entreprises publiques. Ibid.

549 Le législateur va introduire dans la deuxième partie de ladite loi de finances, « budget et opérations financières de l'État », section II, « dépenses », une disposition apparemment anodine mais très importante. Il s'agit de l'article 11 qui dispose que l'intitulé de la rubrique " dotation de fonds de base aux entreprises nouvelles" figurant à l'État "C" « répartition par secteur des dépenses à caractère définitif du plan annuel de 1988 », annexé à la loi n°87-20 du 23 décembre 1987 portant loi de finances pour 1988, est remplacé par celui de « dépenses en capital ». Le législateur va donc à la structure du budget général de l'État pour inscrire les crédits dans la nouvelle rubrique « dépenses en capital ». Cf. l'article 11 de la loi 88-30 du 19 juillet 1988 portant loi de finances complémentaire pour 1989, JORA, p. 802.

550 Cette assistance était présente, notamment, à travers les lois de finances pour 1989, 1990, 1991,1992.

551 M. T. BOUARA, explique que ce sous total récapitule les montants des crédits budgétaires afférents aux opérations en capital qui regroupe, en principe, toutes les dépenses d'investissements qui ne constituent pas au sens de l'article 3 de la loi n°88-05 des « dépenses d'équipements publics », cf. les lois de finances pour 1991, 1992, 1993, 1994 et s, op. cit., p. 660.

Les opérations en capital ont fait leur apparition pour la première fois dans la loi de finances pour l'année 1990. Cette loi comporte deux grandes rubriques. La première regroupe les dépenses sectorielles sous l'intitulé de « dépenses d'investissement ». La deuxième, regroupe les autres rubriques sous l'intitulé d'« opération en capital ». Compte tenu de l'importance de ces dernières, elles seront précisées, davantage, par voie réglementaire.

Au final, on constate que le mode de présentation des lois de finances ne traduit pas les dispositions de la loi n°84-17 modifiée et complétée par la loi n°88-05. En effet, en absence d'un texte fixant la nomenclature des dépenses d'investissement, celles-ci relèvent du domaine purement administratif. Les préoccupations en la matière sont donc plus économiques que juridiques. La pratique budgétaire va donc être confirmée par une série de textes réglementaires qui constitueront le prolongement, en la matière, d'encadrement des dépenses budgétaires d'équipement de l'État.

Section 2 : Les mises en œuvre réglementaires des dépenses budgétaires d'équipement de l'État

Les dépenses budgétaires d'investissement public vont changer d'appellation, en fonction, de la modification introduite par l'article 3 de la loi 84-17 modifiée et complétée en 1988. L'activité normative va consacrer la notion de « dépenses d'équipement de l'État ».

Dans un premier temps, on assistera à une période d'instabilité économique qui marquera la matière des dépenses d'équipement de l'État d'incertitude et d'incohérences (paragraphe 1). En revanche, dans un deuxième temps, la matière va connaître une grande attractivité à l'égard du pouvoir réglementaire (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les incertitudes résultant de la période d'instabilité économique

À partir de l'année 1990, on notera une période d'incertitude en matière de planification. Or, comme le note, à juste titre, M T Bouara, « dans le système algérien on connaît la "*parenté*" qui existe entre l'acte de planification, l'administration économique du plan et le budget d'équipement »⁵⁵². Dès lors, ces incertitudes vont déteindre sur la matière des dépenses d'équipement de l'État. L'abandon progressif de la planification, va conduire à une période de tâtonnement en matière de dépenses d'équipement de l'État (I). À cette période, la matière sera prise en charge, au plan normatif, par des textes réglementaires à caractère annuel (II).

I- L'abandon progressif de la planification

Sous le régime de la Constitution de 1989, la loi 89-25 du 31 décembre 1989 intervenue pour modifier et compléter la loi 88-02 va officialiser le démantèlement du statut du Plan en droit algérien. L'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution présageait bien de profonds changements en matière de planification économique. Mais, la loi 89-25 va au-delà des prévisions, d'une manière inattendue, cette loi va rompre avec le système de planification à moyen terme (c'est-à-dire le plan quinquennal) (A). Cette rupture consacrera un dispositif législatif de planification particulier et éphémère à la fois (B).

552 M. T. BOUARA, op. cit., p.663.

A- La rupture avec le système de planification à moyen terme

La loi 89-25 du 31 décembre 1989 va rompre d'une manière surprenante avec la planification à moyen terme. En effet, le plan quinquennal qui était en préparation va se retrouver, subitement, remis en cause, voire abandonné. Pour certains juristes, « la brutalité de l'abandon et la brièveté du dispositif législatif surprennent et laissent perplexe l'analyste et le juriste en la matière »⁵⁵³.

La loi 89-25 comporte deux articles qui résument, à eux seuls, la précipitation du législateur, justifiée par des considérations jugées imprévisibles. En effet, l'article 1^{er} de la loi dispose que : « l'article 14 de la loi 88-02 du 12 janvier 1988⁵⁵⁴, portant loi relative à la planification est complétée par un troisième alinéa rédigé comme suit : « sans préjudice des dispositions de l'article 13 susvisées⁵⁵⁵ aux orientations générales des objectifs stratégiques à long terme lorsque interviennent des modifications substantielles de l'environnement économique et /ou des contraintes exogènes introduisant des dysfonctionnements importants de l'économie nationale, il peut être établi, par voie législative, un dispositif particulier de planification pour une période déterminée par la loi ».

Les contraintes exogènes évoquées se rapportent essentiellement à la crise des moyens de paiements extérieurs. Présenté comme provisoire, le « nouveau dispositif législatif » de la planification n'a pas été défini. La modification apportée, est curieusement, considérée comme un complément au régime de planification prévu par la loi 88-02 puisque l'article 14 de cette loi considère que la planification à moyen terme comme instrument toujours en vigueur, mais, qui doit être momentanément, interrompu. Portant, il s'agit bien d'une modification substantielle, voire un abandon *non-dit* du système de planification à moyen terme en tant qu'instrument de direction de l'économie nationale.

553 M. T. BOUARA, op. cit., p. 664.

554 Article 14 « Le Plan national à moyen terme établi pour une période de référence, en principe, quinquennal, définit les objectifs, les règles et mécanismes de direction, de fonctionnement de l'économie nationale et du développement global.

Il précise pour la période considérée, les priorités retenues, leur articulation, les moyens nécessaires et les lignes directrices d'organisation de l'économie, du développement régional et l'aménagement du territoire »

555 Article 13 : « la planification périodique à moyen terme s'inscrit dans les orientations générales des objectifs stratégiques à long terme et constitue l'instrument fondamental de la direction et du fonctionnement planifié de l'économie nationale. Elle s'articule autour des plans à moyen terme à différents niveaux ».

En réalité, la forme et le contenu de l'article 1^{er} de la loi 89-25 s'apprécie, au regard, de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution (1989) et de la loi n°89-24⁵⁵⁶ qui illustre les contraintes financières empêchant toute prévision et orientation pluriannuelle de l'économie nationale.

En substance, ces lois expriment les incertitudes et les tâtonnements qui dérivent du processus de la transition économique. Elles présagent donc des perspectives de changements « *inavouées* » imposées par une crise économique, financière et politique, sans précédent, dans l'histoire contemporaine de l'Algérie. C'est l'ensemble de ces considérations qui vont conduire à l'apparition d'un dispositif de planification particulier et éphémère.

B- L'apparition d'un dispositif provisoire et éphémère

Dans un premier temps, le nouveau dispositif de planification, va, en fait, se limiter à une période annuelle (1). En revanche, dans un deuxième temps, un dispositif pluriannuel tentera de s'imposer avant de disparaître (2).

a- Le dispositif de planification annuelle

Le dispositif législatif introduit en décembre 1989, consacrera une nouvelle notion, appelée, « Plan national » adopté par voie législative pour une durée annuelle. Il est important de signaler que l'adoption du plan national coïncide avec l'adoption de la loi de finances de l'année⁵⁵⁷, d'ailleurs, ce dispositif n'a pas été défini, mais curieusement, il empruntera quelques traits propres à la loi de finances⁵⁵⁸. Ces dispositions traduisent une conception *hybride* de la planification.

556 La loi n°89-24 modifie le texte spécial relatif aux lois de finances, est intervenue pour tenter de maîtriser et réglementer les ressources et les moyens de paiement extérieurs. Sur cet aspect, cf, M. T. BOUARA, L'évolution de la loi de finances en droit algérien, Alger pages Bleues, 2007, p. 414. .

557 La consultation du journal officiel traduit une mise en œuvre simultanée, cf, M. T. BOUARA, op. cit., p. 666.

558 Il s'agit notamment de la disposition relative à l'autorisation des dépenses à caractère définitif (art. 8), des dotations en capital aux entreprises publiques économiques (art. 10) et des dépenses relatives aux bonifications d'intérêts (art. 11) ainsi que les dépenses liées aux infrastructures environnantes. Le plan annuel pour 1988 autorise les plafonds de prêts pour certains investissements (art. 13). Il comporte en annexe une répartition par secteur des dépenses à caractère définitif (Annexe I) et les prêts du trésor destinés aux investissements publics (Annexe II), cité par M T Bouara, op. cit., p. 667.

Le nouveau dispositif de planification se détachera du système de planification antérieure, puisqu'il va se libérer des engagements pluriannuels qui ne sont plus compatibles avec les nouvelles orientations politiques et économiques du pays.

Par ses dispositions, le plan national est perçu par certains juristes comme étant un projet d'un grand "intérêt juridique". Il comporte des dispositions relatives à la matière budgétaire et financière et se présente de ce fait, comme un acte qui fait double emploi avec la loi de finances. Quelle est donc la réelle signification des dispositions financières du plan national ?

Le plan national pour 1990, 1991 et 1992 comporte des dispositions qui relèvent du domaine des lois de finances⁵⁵⁹. L'empiètement de ce dispositif législatif sur le domaine des lois de finances est conforté par les annexes financières qu'on trouve dans le texte de loi portant Plan national⁵⁶⁰. En 1991, la concurrence entre la loi de finances et la loi portant le Plan national est poussée à l'extrême. Cette double démarche est surprenante, elle laisse l'analyste perplexe. « *Les dispositions financières du plan rappellent une pratique budgétaire qu'on croyait révolue. En effet, les lois en présence, en l'occurrence la loi de finances et la loi portant plan national, expriment de nouveau la dualité budgétaire qui résulte du système des finances publiques algérien* »⁵⁶¹. En réalité, cette période traduit les difficultés de l'extraction des dépenses publiques d'investissement du système de planification, même reformulé. Les tentatives de retour à un plan à moyen terme confirmeront cette hypothèse.

559 Comme les dispositions relatives au budget d'équipement de l'État. Ces dispositions sont libellées en terme de prévisions et d'autorisation à la manière des lois de finances n néanmoins la formulation différé d'une année à une autre, il autorise des prêts et comporte des dispositions qui visent à mobiliser l'épargne destinée à des financements précis.

560 Cf. la loi portant Plan national pour 1990 comporte une annexe I intitulée « emprunts auprès du Trésor en 1990 ». Elle récapitule les prêts et leur destination. Pour 1991, la loi portant Plan national ajoute une autre annexe qui fait véritablement double emploi avec l'état « C » de la loi de finances pour la même année. Il s'agit d'une annexe qui récapitule la répartition par secteur et par rubrique des dépenses à caractère définitif du Plan national pour 1991. La loi portant Plan national pour 1992 reconduit les deux annexes financières relatives aux emprunts du Trésor (annexe n° 1) et à la répartition par secteur des dépenses à caractère définitif pour 1992 (annexe n° 4). Cité par M T Bouara, op. cit., p. 669.

561 M. T. BOUARA, op. cit., pp. 668- 670.

b- La tentative de retour à la planification à moyen terme

Le décret législatif n°93-07 du 24 avril 1993 relatif aux objectifs de la période 1993-1997 et qui comporte des dispositions portant plan national pour l'année 1993, marque le retour de la planification à moyen terme. Le contexte politique et économique de l'adoption du texte est marqué par une crise à proportion dangereuse, en particulier, sur le plan sécuritaire. En effet, le texte comporte des indications extra économiques et financières, à titre d'exemple, l'article 3 du titre I « Objectifs généraux de la période 1993-1997 » dispose que : « Les objectifs économiques et sociaux de la période 1993-1997 sont :

- Le rétablissement de l'autorité de l'État et sa réhabilitation dans ses fonctions d'organisation, de régulation, du développement économique et social et du renforcement de la justice social... ».

Le mode de formulation et le contenu particulier des textes traduisent un contexte de crise multidimensionnelle. Par ailleurs, le texte introduit deux actes de planification : le plan à moyen terme et le plan national pour l'année 1993⁵⁶².

La formulation particulière de ces textes traduit aussi la dernière tentative du maintien de la planification comme instrument de politique économique.

Les incertitudes ayant entouré la planification ont été ressenties en matière des dépenses d'équipement de l'État. Dans une démarche incertaine, cette matière, sera prise en charge par des textes réglementaires revêtis d'un caractère annuel.

II- L'encadrement des dépenses d'équipement de l'État par des textes réglementaires à caractère annuel

À partir de 1990 et sur trois années successives, la matière des dépenses d'équipement de l'État sera régie par des textes réglementaires à caractère annuel. L'activité normative s'est caractérisée par l'adoption de textes réglementaires particuliers relatifs aux dépenses

⁵⁶² Pour plus de détails sur le contenu de ce plan, cf, M. T. BOUARA, op. cit., p. 671.

d'équipement de l'État. Paradoxalement, ces textes sont revêtus d'un caractère annuel⁵⁶³. Néanmoins, M. T. BOUARA, signale que c'est la première fois que la matière soit régie par des textes juridiques de manière presque intégrale⁵⁶⁴. En outre, c'est la première fois que la notion d'« équipement public » introduite par la loi n° 88-05 est mise en œuvre au niveau réglementaire⁵⁶⁵.

Enfin, ces textes ont eu pour objet de fixer les procédures en la matière ainsi que la nature et la détermination des programmes d'équipement public éligibles au financement budgétaire. Dans ces programmes, figurent : les programmes sectoriels centralisés, les programmes sectoriels déconcentrés (PSD) et les programmes d'équipement public relevant des plans communaux de développement (PCD)⁵⁶⁶.

Ces textes annuels trouvent leur ancrage dans les actes législatifs portant plans nationaux de développement revêtant un caractère annuel comme on l'a souligné.

Le caractère annuel qui résulte des décrets relatifs aux dépenses d'équipements de l'État décrit, en fait, une sorte de tâtonnement en la matière. Dans le contexte d'une crise profonde, le financement du budget de l'État semble être aléatoire. Par ailleurs, la rupture avec l'économie administrée, exige, la recherche de solutions différentes. Au final, on peut dire que le caractère annuel de ces textes traduit, à la fois, une quête et des hésitations en la matière⁵⁶⁷. Faut-il reconduire ou abandonner la prise en charge des programmes d'équipements et d'investissements ?

Les choix politiques, en la matière, ont été tranchés par l'intervention d'un texte réglementaire, à caractère permanent, synonyme de l'extension progressive du domaine réglementaire.

563 Cf. le décret exécutif n° 90-07 du 20 février 1990 relatif aux dépenses d'équipement de l'État pour l'année 1990, J.O.R.A, n° 09, p. 305.

Texte comportant une annexe décrivant une nomenclature et une répartition fonctionnelle. Les deux autres décrets annuels sont les suivants : Le décret exécutif n° 91-47 du 16 février 1991 relatif aux dépenses d'équipement de l'État pour l'année 1991, JORA n° 08 p. 256.

Le décret exécutif n° 92-08 du 04 janvier 1992 relatif aux dépenses d'équipement de l'État pour l'année 1992, JORA n° 09 p. 205. les deux textes prévoient une annexe relative à la nomenclature sectorielle déconcentrée. Cités par M. T. BOUARA, op. cit., p. 672.

564 L'auteur explique qu'outre le cadre législatif déjà examiné, il faut signaler que la matière a été toujours « régie » par des textes infra-réglementaires. Ibid.

565 L'objet des textes réglementaires adoptés en la matière semble plus clair et présage certainement un sens moins connoté et plus adapté à un contexte plus libéral.

566 Cf M. T. BOUARA, op. cit., p. 673.

567 Ibid.

Paragraphe 2 : L'étendue et l'ampleur du domaine réglementaire

Les dépenses d'équipement de l'État seront régies par un texte à caractère permanent. Cette mise en œuvre va confirmer la dévolution de la matière au pouvoir réglementaire sous l'égide de l'administration économique du plan (I). En revanche, les modifications ultérieures vont traduire, "l'appropriation" de la matière, dans le cadre de la redistribution des compétences au sein du pouvoir exécutif (II)⁵⁶⁸.

I- La dévolution de la matière au domaine réglementaire, sous l'égide, de l'administration économique du plan

À partir de 1993, les textes antérieurs à caractère annuel, vont céder le pas à un dispositif juridique qui inscrira les dépenses d'équipement de l'État dans la durée.

Au plan normatif, par le décret n°93-57⁵⁶⁹, il en résulte un choix, définitivement tranché, en faveur du domaine réglementaire et de l'intervention budgétaire permanente et régulière de l'État. Par son objet, ce texte présage la stabilité d'un mode de financement public important, il dégage une sorte de "garantie juridique" en matière de développement économique et social qui émerge de la sphère des finances publiques algériennes.

Le texte adopté en 1993, s'apprécie, plus particulièrement, pour son apport, à l'ensemble de la matière budgétaire et financière. En effet, le texte complète, en quelque sorte, le régime juridique introduit par la loi 84-17 relatives aux lois de finances⁵⁷⁰ et fixe les procédures et les compétences en la matière alors que celles-ci relevaient d'un dispositif infra-réglementaire. Le décret n°93-57 précise de manière, explicite, l'encrage des dépenses d'équipement dans le cadre du plan national. L'article 1^{er} traduit bien l'emprise de la planification sur cette catégorie de dépenses budgétaires, il dispose : « *dans le cadre de la mise en œuvre du plan national, le présent décret précise les procédures d'inscription, de financement et de suivi afférentes aux dépenses d'équipement public de l'État* ».

568 M. T. BOUARA, op. cit., p. 674.

569 Cf. le décret n° 93-57 du 27 février 1993 relatif aux dépenses d'équipement de l'État, JORA n°14, p.6.

570 Le mode de présentation et de répartition des dépenses d'investissement de l'État par titres prévu par l'article 35 de la loi 84-17, modifié et complété, a été précisé par le décret législatif relatif aux dépenses d'équipement de l'État. En effet, les trois titres budgétaires (1. investissements exécutés par l'État, 2. Subventions d'investissement accordées par l'État, 3. Autres dépenses en capital) ont été en quelque sorte « développés » par le dispositif décrétable. Cf. M. T. BOUARA, op. cit., p. 675.

À ce propos, M. T. BOUARA, conclut que : « la dévolution de la matière au domaine réglementaire va donc s'effectuer sous l'égide et selon les compétences de l'administration économique du plan⁵⁷¹ en matière d'élaboration, de gestion et de suivi du *budget d'équipement de l'État* »⁵⁷².

Enfin, le texte fixe le champ d'application des dépenses d'équipements publics de l'État et détermine les types de programmes éligibles au financement budgétaire. Globalement, le champ d'application concerne :

- Les dépenses d'équipements publics de l'État réalisées par les ministères, et autres administrations spécialisées de l'État ;
- Les dépenses d'équipement public relevant du budget annexe des postes et télécommunications⁵⁷³.
- Les dépenses d'équipement public de l'État réalisées par les établissements publics;
- Les dépenses d'équipement de l'État réalisées par les collectivités territoriales;
- Les dotations et subventions d'équipement du budget de l'État destinées à des programmes particuliers, à des établissements publics à caractère industriel et commercial ou à prendre en charge les sujétions liées à la politique d'aménagement des territoires⁵⁷⁴.

Sans affecter l'objet principal du texte, le cadre juridique spécial relatif aux dépenses d'équipement de l'État va subir quelques changements. En effet, ces modifications n'ont pas remis en cause la compétence de l'administration économique du plan en matière de programme d'équipement public, ni bouleversé les procédures et les règles en usage dans le domaine. L'ensemble de ces modifications s'apparentent, plutôt, à une *appropriation* de la matière dans le cadre d'un processus de redistribution des compétences au sein du pouvoir exécutif.

571 Avant son démantèlement définitif, l'administration économique du plan a été représentée par un délégué à la planification placée auprès du chef du Gouvernement.

572 M. T. BOUARA, op. cit., p. 675.

573 Il faut signaler que le budget annexe des PTT a été supprimé en 2002. Il a été remplacé par deux entités juridiques, une entreprise publique pour la téléphonie et un établissement public à caractère industriel et commercial pour l'activité de la poste.

574 Il faut rappeler que le budget d'équipement de l'État n'est pas consacré par le droit, il ne constitue donc pas un compte budgétaire précis. Son évocation résulte de la pratique budgétaire et décrit plus un dualisme qui a surgit au niveau de la gestion du budget de l'État. Souligné par M. T. BOUARA, op. cit., p. 675.

II- L'appropriation de la matière dans le cadre de la redistribution des compétences au sein du pouvoir exécutif

En 1998, une révision intégrale du cadre juridique spécial relatif aux dépenses d'équipement de l'État a eu lieu. Ce "*toilettage juridique*" explique M. T. BOUARA ne remet pas en cause le régime des dépenses d'équipement de l'État, il a surtout procédé à la redistribution des compétences au sein des structures de l'exécutif (A). Enfin, la dernière révision intervenue en 2009, vise l'amélioration du cadre juridique relatif aux dépenses publiques en introduisant une volonté de rationalisation des dépenses budgétaires (B).

A- La modification de 1998 : un simple toilettage lié à la redistribution des compétences au sein de l'exécutif

La modification de 1998, a abouti à l'abrogation du décret n°93-57 remplacé par le décret exécutif n°98-227 qui a conservé le même objet et appellation car le texte est toujours relatif aux dépenses d'équipement de l'État. Cette modification s'apprécie comme une forme de toilettage dictée par les mesures qui ont conduit à l'unicité de gestion du budget général de l'État, conséquence directe de l'abandon de la planification⁵⁷⁵. La référence au plan national a été supprimée et remplacée par l'expression « budget général de l'État »⁵⁷⁶.

Le bienfondé de cette réforme se résume donc, à assurer une cohérence juridique, tout en maintenant, le dispositif qui prend en charge la matière des dépenses d'équipement de l'État. En effet, la substitution opérée par le texte, est non seulement, intégrale, mais vise aussi un domaine de compétence qui s'inscrit dans une nouvelle perspective affranchie des pesanteurs et des rigidités relatives à la planification⁵⁷⁷. En ce sens, il semble que la pratique s'achemine vers une exclusivité de compétence du pouvoir réglementaire en la matière.

575 M. T. BOUARA op. cit., p. 677.

576 L'article 1er est très clair à ce sujet : « Dans le cadre du budget général de l'État, le présente décret précise les procédures d'inscription, de financement et de suivi afférent aux dépenses d'équipement de l'État »

577 Nous signalons que depuis la suppression de la structure de planification, un texte réglementaire est intervenu, un peu tard, d'ailleurs, pour fixer les nouvelles missions, en matière, de planification et de prospective. La rupture avec l'ancien système est ainsi réalisée. Cf. le décret présidentiel n° 03-84 du 1er mars 2003 portant création, attributions, et organisation, du commissariat général à la planification et à la prospective, JORA, n° 14, p.4..

Une fois la matière des dépenses d'équipement de l'État, relève, presque, intégralement, de la compétence de l'exécutif, il s'en suit une conséquence logique : il s'agit de la distribution de la matière à l'intérieur de la structure du pouvoir exécutif. En effet, le Ministre des finances va voir ses attributions étendues, tout comme celles des ministres dépensiers et des autorités administratives qui relèvent ou dépendent du gouvernement.

- L'élargissement des attributions du Ministre des finances

C'est le décret n°95-54 qui est chargé de fixer les attributions du Ministre des finances. Ce texte sera complété par un décret adopté en 1998 qui rassemble et unifie la gestion du budget d'équipement de l'État sous la conduite du Ministre des finances. Le décret n° 07-364 du 2 novembre 2007 fixe l'organisation et le fonctionnement de l'administration du ministère des finances et tire les conséquences en termes de structures⁵⁷⁸.

Les nouvelles attributions du Ministre des finances en matière de dépenses d'équipement de l'État sont, désormais, délimitées par le décret n°98-227.

- La Détermination des compétences des ministres et des autorités administratives dépendant des structures de l'Exécutif.

Les ministres dépensiers et les autorités administratives relevant ou dépendant des structures du gouvernement bénéficient également de compétences en matière d'équipement public, le texte prévoit aussi les nouvelles modalités prévues pour l'exercice des compétences budgétaires des ministres, des responsables et autorités administratives des structures ou collectivités qui dépendent du pouvoir exécutif⁵⁷⁹.

578 Cf. notamment l'article 3 qui développe et précise les structures nouvelles. A titre d'exemple, nous citons les divisions de la Direction Générale du Budget suivantes :

- La division du développement humain ;
- La division du développement de l'action économique et sociale ;
- La division du développement administratif et de la régulation ;
- La division du développement des infrastructures ;
- La division de la synthèse budgétaire..

579 Pour plus de détails, cf. M T Bouara, op. cit., p. 680.

B- La modification de 2009 : une démarche de rationalisation budgétaire

La modification de 2009 a inscrit, les dépenses d'équipement de l'État dans une perspective de rationalisation budgétaire et dans une démarche qui présage la détermination de la notion de « programme » et de programmation pluriannuelle des équipements publics de l'État. Selon M. T. BOUARA, le texte adopté en 2009 a confirmé l'inscription des dépenses d'équipement de l'État dans la durée et décrit ainsi les préoccupations du pouvoir central liées à la programmation du développement économique et social.

La modification intervenue en 2009 a visé d'abord, l'amélioration de l'efficacité de la dépense et la détermination d'un certain nombre d'éléments et de paramètres susceptibles de concourir à une plus grande discipline budgétaire dans l'allocation des ressources. Une préoccupation de contrôle public résulte aussi du texte⁵⁸⁰. Par ailleurs, ledit texte, a déterminé la catégorie des actes constituant les programmes d'équipements publics de l'État. Ces actes concernent la programmation de l'ensemble des investissements ; Il s'agit des actes et/ou documents suivants :

- Les programmes annuels d'équipement public du gouvernement;
- Les programmes pluriannuels d'équipement public ;
- Les grands projets d'équipement public de l'État⁵⁸¹.

Concernant les grands projets d'équipements publics de l'État, on note un "approfondissement" dans l'exercice des compétences du pouvoir exécutif. En ce qui concerne, plus spécialement la notion de grands projets d'équipement public de l'État, la détermination est établie par les arrêtés interministériels sur la base d'un critère purement financier⁵⁸².

580 Cf. notamment les articles 3, 3 bis, 8, 14, 15, 28, et 28 bis du décret exécutif de 1998, modifié en 2009.

581 Cf. Article 23 bis, introduit par l'article 14 du décret n° 09-148, modifiant le décret n° 98-227.

582 Cf. à titre d'exemple l'arrêté interministériel du 24 janvier 2010 fixant les critères d'éligibilité des projets d'équipement du secteur des travaux publics aux grands projets d'équipement public de l'État.

Art. 2. - Est éligible aux grands projets tout projet proposé à l'inscription dont le coût prévisionnel est égal ou supérieur à vingt (20) milliards de dinars algériens.

Art. 3. - Peut aussi être considéré comme grand projet tout projet, apprécié sur la base d'un dossier de maturation tel que défini aux articles 6 et 9 du décret exécutif n° 98-227 du 19 Rabie El Aouel 1419 correspondant au 13 juillet 1998, modifié et complété, susvisé, et prononcé par les services compétents du ministre chargé du budget, dont le coût prévisionnel est inférieur à vingt (20) milliards de dinars algériens et satisfaisant à un ou plusieurs éléments suivants :

- L'impact, direct ou indirect, du projet sur l'environnement et, notamment, sur la santé publique, l'agriculture, les espaces naturels, la faune, la flore et la conservation des sites et monuments ;
- L'importance des charges récurrentes, sur le budget de l'État, relatives à l'entretien ou à l'exploitation du projet;

À ce stade de la réflexion, il ne faut pas omettre de souligner que l'exercice de cette compétence est sélectif, puisque, la nomenclature budgétaire relative aux dépenses d'équipement de l'État ne fait pas l'objet d'une détermination précise par un texte.

La modification de 2009 mérite un commentaire du point de vue normatif. En effet, les nouveaux éléments introduits en droit positif sont, certes, intéressants, mais, contestables.

L'introduction et la détermination des différents programmes s'apprécient de manière utile et positive en droit algérien⁵⁸³, notamment depuis le démantèlement du système de planification qui a prévalu dans le passé. En revanche, le régime des compétences et la nature des actes et /ou documents qui prennent la qualification de programmes restent, du point de vue de droit, largement contestable⁵⁸⁴.

Les nouveaux éléments introduits par les textes valident l'appropriation de la matière par le pouvoir réglementaire, ce qui laisse présager l'exclusivité de la compétence du pouvoir exécutif sur la conduite des affaires économiques et sociales. La réapparition de la pluriannualité en matière de dépenses d'équipement de l'État confirme largement cette hypothèse. On peut citer à titre d'exemple, les différents programmes adoptés par le Conseil des ministres en la matière :

- Le programme de soutien à la relance économique (PSRE 2001-2005) ;
- Le programme complémentaire de soutien à la croissance (PCSE 2005-2009) ;
- Le programme de consolidation de la croissance économique (PCCE 2010-2014).

L'ensemble de ces programmes bénéficient aussi d'une sorte de « protection » puisqu'ils sont initiés par le Président de la République. Au plan constitutionnel, ces programmes illustrent bien le nouveau statut du Président de la République⁵⁸⁵.

• La nature et la complexité technique des projets du secteur des travaux publics telles que définies en annexe. Cf. M. T. BOUARA, op. cit., p. 681.

583 Par exemple la définition de la notion de grands projets d'équipement de l'État (article 23 bis) ou la nouvelle détermination des opérations en capital (cf. article 3 bis).

584 M. T. BOUARA, op. cit., p. 683.

585 Comme l'a rapporté le politologue R. GRIM, « le gouvernement existe pour le Président de la République et par lui, et ce, depuis la révision de la Constitution de 2008. Depuis cette date, le Premier ministre n'a aucune existence propre car la nature même de sa fonction, comme définie par les lois, est de faire la politique du Président de la République, d'appliquer son programme in, « Le statut quo pour durer », entretien accordé au quotidien El-Watan , mardi 14 août 2012, p. 2.

À ce propos, il n'est pas inutile de citer la ligne budgétaire particulière prévue par les lois de finances sous le vocable de « *programmes complémentaire au profit des wilayas* »⁵⁸⁶.

Ces programmes sont inscrits à l'occasion des visites du Président de la République à dans les différentes wilayas⁵⁸⁷, ce qui laisse penser que le Président de la République rend individuel et unilatérale le pouvoir de disposition des crédits budgétaires. Les motifs de cette inscription budgétaire ne sont pas clairement établis par le droit⁵⁸⁸, cette situation décrit, une préoccupation purement politique.

Les programmes pluriannuels déjà cités, sont doté, au plan budgétaire, d'un Compte d'Affectation Spécial (CAS), ils prennent la dénomination de "compte de gestion". L'objet et la fonction de cette catégorie de comptes consistent à abriter les crédits prévus et autorisés par les lois de finances⁵⁸⁹. Cependant, la finalité de ces comptes n'est pas déterminée par la loi, elle répond à une simple préoccupation de gestion des ressources, réservées, à la mise en œuvre du programme présidentiel d'où l'idée de protection qui surgit à travers l'institution de ces comptes.

L'autre aspect qui exprime, le retour en force de l'État dans l'économie, est la tournure que prend le droit de l'investissement étranger en Algérie. Contre toute attente, l'investissement étranger, est strictement limité.

586 Sur cet aspect, cf. M. T. BOUARA, la loi de finance en Algérie, thèse, op. cit., p. 589. .

587 Techniquement, il faut préciser que cette ligne de crédits est inscrite dans la loi de finances (partie basse de l'état législatif « C »), elle abrite des crédits budgétaires que l'État envisage de mettre en place à titre des opérations en capital.

588 La structure du budget général de l'État algérien ne bénéficie pas d'un encadrement juridique rigoureux, en effet, depuis un certain nombre d'années, tous les observateurs constatent une fluctuation formelle et matérielle qui engendre une confusion d'opérations financières qui va à l'encontre de la législation. À titre d'exemple, on peut citer les opérations financières des comptes d'affectation spéciale et celles du budget général, le lien de parenté constitué par le caractère définitif de ces opérations ne peut justifier les amalgames. Cf, M. T. BOUARA, op. cit., p . 685.

589 Sur les comptes d'affectation spéciale et les comptes de gestion, Cf, M. T. BOUARA, La loi de finances en Algérie, thèse, Université d'Alger, Faculté de droit de Ben-Aknoun, 2006, p. 560 et s.

Titre II : L'investissement direct étranger à l'épreuve du retour du protectionnisme économique

Parce qu'ils ont besoin de visibilité pour gérer efficacement leurs entreprises, les investisseurs étrangers ont tendance à privilégier la stabilité politique et juridique du pays hôte plutôt que les avantages fiscaux et financiers qu'il leur offre pour les attirer. Cependant, même si cette pérennité paraît acquise, elle peut être remise en cause à tout moment dans certains pays en voie de développement. C'est le cas de l'Algérie.

Le droit algérien des investissements a connu un changement d'orientation significatif par l'adoption, depuis 2009, d'une série de mesures restrictives. Pour justifier ce changement aux yeux de revirement, des explications peu satisfaisantes ont été données et aucun bilan cohérent de la politique antérieure en la matière n'a été dressé. Ce revirement n'a d'ailleurs été précédé d'aucun débat national avec les partenaires économiques de l'Algérie. Il est donc légitime de s'interroger sur la pertinence de cette révision.

En 1993, l'Algérie a fait le choix d'une politique résolument libérale en matière d'investissement. Pour attirer les investisseurs étrangers, le décret législatif du 5 octobre 1993⁵⁹⁰ relatif à la promotion de l'investissement a offert d'innombrables avantages aux investisseurs décidant de s'y implanter en Algérie. Ce décret a, par la suite, été remplacé par l'ordonnance du 20 août 2001⁵⁹¹ qui reste encore aujourd'hui le texte de référence en la matière. Cette ordonnance a simplifié l'acte d'investir et renforcé les garanties accordées aux investisseurs avant d'être elle-même modifiée et complétée par l'ordonnance du 15 juillet 2006⁵⁹². Ce dernier texte a voulu lui aussi améliorer l'attractivité du pays.

À la veille de la dernière réforme, le droit algérien de l'investissement offrait ainsi toute une panoplie de mesures facilitatrices et incitatives qui, en théorie, rendaient attrayante l'implantation des investisseurs étrangers en Algérie.

590 Décret législatif n°93-12 du 5 octobre 1993 relatif à la promotion des investissements, cf. JORA n°64 du 5 octobre 1993.

591 Ordonnance n°01-03 du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement, JORA n°62 du 24 octobre 2001. Cette ordonnance a été approuvée par la loi n°01-16 du 21 octobre 2001, JORA n°62 du 24 octobre 2001. Par commodité, on désignera dans la suite cette ordonnance que par la formule « ordonnance n°01-03 modifiée », ou par celle de code « code des investissements ».

592 Ordonnance n°06-08 du 15 juillet 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. Cette ordonnance a été approuvée par la loi n°06-17 du 14 novembre 2006, JORA n° 72 du 15 novembre 2006.

L'ordonnance n° 01-03 du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement avait reconnu à ces entreprises expatriées une grande liberté d'action⁵⁹³ et un statut fiscal avantageux⁵⁹⁴. Par ailleurs, les nombreuses conventions bilatérales de promotion et de protection des investissements étrangers conclues et ratifiées par l'Algérie ont largement conforté cette situation en organisant diverses garanties au profit de leurs ressortissants⁵⁹⁵.

Les premiers signes de remise en cause de cette politique libérale sont apparus dès 2008. Ce brusque réveil, qui est dû à un inattendu retour de l'État algérien vers un protectionnisme frileux⁵⁹⁶, trouve essentiellement son origine dans la promulgation de deux textes, en l'occurrence : l'ordonnance n°09-01 du 22 juillet 2009 portant loi de finances complémentaire pour 2009⁵⁹⁷ et l'ordonnance n°10-01 du 26 août 2010 portant loi de finances complémentaire pour 2010⁵⁹⁸. En effet, ces deux lois ont introduit plusieurs innovations dont les deux plus importantes bouleversent le statut juridique de l'investisseur étranger qui ne peut plus exercer son activité que dans le cadre d'un partenariat avec un actionnariat local public ou privé.

De surcroît, cette réforme donne la possibilité à ce ressortissant algérien de détenir au moins 51% du capital social lorsque l'investissement est réalisé dans le secteur économique de la production des biens et services et au moins 30% dans le domaine du commerce extérieur. La seconde mesure qui compète la précédente, est encore plus difficile à admettre dans un pays qui a initié depuis le début des années 1990 la privatisation de ses entreprises publiques. Elle est constituée par le droit de préemption abusivement reconnu à l'État et aux entreprises publiques sur toutes les cessions des participations des actionnaires étrangers. Ces mesures draconiennes imposées aux capitaux étrangers laissent perplexes tous juristes quand on sait que le pays aspire à devenir un membre à part entière de l'Organisation Mondiale du Commerce.

593 L'article 4 de cette loi prévoyait : « Les investissements sont réalisés librement sous réserve de la législation et des réglementations relatives aux activités réglementées et au respect de l'environnement.

Ces investissements bénéficient de plein droit de la protection et des garanties prévues par les lois et règlements en vigueur ».

594 V. art. 9 et s. de l'ordonnance précitée du 20 août 2001.

595 Cf. N. TERKI, La protection conventionnelle de l'investissement étranger en Algérie, *Rev. algérienne*, 2001, n° 2, pp.9-31.

596 N. TERKI, « L'investissement direct étranger et le retour au protectionnisme », in, *Algérie cinquante ans après, la part du droit*, Tome I, éditions AJED, Alger 2013, p. 375.

597 L'ordonnance n°09-01 du 22 juillet 2009 portant loi de finances complémentaire pour 2009, *JORA* du 26 juillet 2009.

598 L'ordonnance n°10-01 du 26 août 2010 portant loi de finances complémentaire pour 2010, *JORA* du 29 août 2010.

En dépit de l'absence d'une information officielle fiable, cette instabilité juridique peut s'expliquer de différentes façons. D'abord, le premier facteur qui a probablement joué un rôle non négligeable dans ce retour au protectionnisme est constitué par l'ampleur des transferts de fonds que certaines sociétés étrangères ont effectué. Bien que l'Algérie dispose d'une réserve de change confortable, constituée exclusivement par les recettes pétrolières, les autorités redoutent de voir ce matelas fondre comme neige au soleil à cause des transferts des dividendes qui sont pourtant prévus par la loi pour pallier le défaut de convertibilité de la monnaie nationale. C'est également dans cette perspective -celle d'endiguer une sortie excessive de devises- que les pouvoirs publics ont tenté d'encadrer les importations⁵⁹⁹. Ensuite, la seconde raison découle probablement de la conviction des autorités algériennes que ce nouvel environnement légal n'empêchera pas les entreprises étrangères de s'installer en Algérie et de s'y adapter, car l'importance du programme d'investissement prévu entre 2010 et 2014, d'un montant de deux cent quatre-vingt (280) milliards de dollars ne laisse pas indifférentes les sociétés étrangères piégées par le contexte de crise mondiale et de concurrence sans merci.

La question cruciale qui se posera à moyen terme consiste à savoir quelle sera la portée de ces mesures coercitives ? Ne risquent-elles pas de dissuader les investisseurs étrangers face à deux voisins (Maroc et Tunisie) très attractifs à l'égard des investisseurs étrangers ? Il semble que si, en effet, l'implantation des investisseurs étrangers en Algérie aurait baissé de 60% au cours de l'année 2012⁶⁰⁰. Certains observateurs soutiennent même que c'est ce raidissement de l'Algérie dans un patriotisme économique ombrageux qui est à l'origine d'un tel désengagement, et du même coup d'un taux de croissance médiocre par rapport à l'ensemble des moyens financiers mobilisés⁶⁰¹.

Dans tous les cas, aujourd'hui, une réalité semble s'imposer à tous les États : aucun pays ne peut se passer des apports de ces investisseurs étrangers aussi bien dans le domaine technologique que du management, ainsi que dans la résorption du chômage⁶⁰².

599 Les mesures relatives à la maîtrise et au contrôle du commerce extérieur ont supprimé le crédit bancaire pour l'achat de véhicule et ont imposé le crédit documentaire comme seul moyen de paiement dans les contrats internationaux. Cf. nos développements sur ces mesures.

600 N. TERKI, *op. cit.*, p. 378.

601 A. FAUJAS, Pourquoi Hanoi et Kuala Lumpur ont laissé Alger à la traîne, *Jeune Afrique* n° 2582, p. 71.

602 C'est en fonction de ces paramètres que les autorités algériennes devraient se demander si les transferts de fonds opérés légalement par ces entreprises, dont l'activité n'a rien de philanthropique, ne constituent pas un mal nécessaire pour tenter de rejoindre les pays émergents, à fortiori, lorsque cet investissement est réalisé à long terme.

Au terme de ce survol général, il convient, à présent, d'exposer les différentes manifestations de ce nouveau protectionnisme (chapitre 1). Aux termes de cette analyse on tentera de déterminer le domaine d'application de ces mesures légales et les objectifs qui lui sont assignés (chapitre 2).

Chapitre 1 : Les différentes manifestations du nouveau protectionnisme économique

Les obligations arbitraires qui sont nouvellement imposées à l'investisseur étranger peuvent être regroupées sous deux rubriques : celles qui sont imposées lors de la constitution de la société en partenariat (section 1) et celles qui sont imposées en cours d'activité de cette entreprise commune (section 2).

Section 1 : Les obligations imposées lors de la constitution de la société en partenariat

La profonde révision du droit des investissements opérée par LFC 2009⁶⁰³ impose aux investisseurs étrangers un nouveau critère d'admissibilité. Le partenariat devient l'unique moyen de constituer son projet (paragraphe 1). Au préalable, l'investisseur étranger doit respecter les procédures de déclaration et de l'examen de son investissement (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Le recours obligatoire au partenariat

Sous l'empire du code des investissements du 20 août 2001, une totale liberté était accordée aux investisseurs étrangers dans le secteur des activités de production de bien et des services ainsi que l'attribution de concession et/ ou de licence, sous réserve des activités réglementées. L'article 4 de l'ordonnance n° 01-03 du 20 août 2001, modifiée et complétée par l'ordonnance n° 06-08 du 15 juillet 2006, précise que « *les investissements sont réalisés librement sous réserve de la législation et des réglementations relatives aux activités réglementées et au respect de l'environnement* ». Ce texte consacre un droit d'établissement au profit des investisseurs étrangers.

Mais depuis la promulgation de la LFC 2009, ce régime de faveur n'est réservé qu'aux nationaux, « *Les investissements étrangers ne peuvent être réalisés que dans le cadre d'un partenariat dont l'actionnariat national résident représente 51% au moins du capital social. Par actionnariat national, il peut être entendu l'addition de plusieurs partenaires* ». (Art. 4 bis,

603 Loi de finances complémentaire 2009.

alinéa 2). Il ressort clairement de cette disposition que les ressortissants étrangers, qu'ils soient des personnes physiques ou personnes morales, ne peuvent s'établir sur le territoire algérien qu'en constituant une société de droit local avec des partenaires algériens non expatriés.

Au-delà de cette obligation de recourir à la formule de partenariat, la question importante qui se pose est relative à la répartition du capital. À ce sujet, si l'investisseur étranger ne peut détenir qu'une partie minoritaire dans les activités de la production de biens et de service (I), il a, en revanche, la possibilité de disposer d'une participation majoritaire dans le secteur du commerce extérieur (II).

I- La participation étrangère minoritaire dans l'activité de production des biens et de services

Selon la disposition précitée, « *l'actionnariat national résident représente 51% au moins du capital social* ». Il faut remonter à l'année 1982 pour trouver une disposition législative qui oblige les étrangers qui aspirent à investir en Algérie, à le faire dans le cadre d'une société d'économie mixte sous un statut minoritaire. La seule différence importante introduite par la LFC 2009, par rapport, au texte de 1982 résulte du fait que l'investisseur étranger a la possibilité de choisir, soit un partenaire privé, soit un partenaire public.

Dans le cas où l'investisseur étranger opte pour un partenaire public, le pourcentage de 51% est également imposé selon l'art. 4 bis de l'ordonnance de 2001 qui stipule : "*les investissements étrangers réalisés en partenariat avec les entreprises publiques économiques doivent satisfaire aux conditions édictées dans l'article 4 bis ci-dessus*". Ainsi, en matière de privatisation du capital des entreprises publiques, le législateur semble abandonner la privatisation totale au profit de la privatisation partielle. En conséquence, les investisseurs étrangers ne peuvent acquérir plus de 49% du capital social d'une entreprise publique et ce, contrairement aux nationaux résidents auxquels la loi reconnaît la faculté d'acquérir dans un premier temps 66% du capital social de l'entreprise et, à l'issue d'un délai de cinq (5) ans le reste des actions détenues par l'État⁶⁰⁴.

604 À l'expiration de la période de cinq années et après constatation dûment établie du respect de tous les engagements souscrits, l'actionnaire national peut lever, auprès du Conseil des participations de l'État une option d'achat des actions détenues par l'entreprise

De telles dispositions contredisent ouvertement le principe de liberté d'établissement en introduisant, de nouveau, une discrimination entre investisseurs étrangers et investisseurs locaux.

Les nouvelles dispositions introduites par la LFC 2009, permettent-elles réellement de réaliser un investissement direct étranger ? À ce niveau de réflexion, une autre question se pose d'elle-même : Comment concilier le statut d'associé minoritaire de l'investisseur étranger avec la volonté de réaliser un investissement direct, c'est-à-dire, une opération dont il assure le contrôle ? Le nouvel article 4 bis, alinéa 2 du code des investissements donne la réponse suivante : « *Par actionnariat national, il peut être entendu l'addition de plusieurs partenaires* ». C'est cette répartition des actions ou des parts sociales entre le plus grand nombre possible de ressortissants algériens résidents qui est censée permettre à l'investisseur étranger, même minoritaire, de détenir la plus importante participation dans le capital social d'une entreprise commune, ainsi donc de la contrôler. C'est l'unique façon qui permet à la personne morale de bénéficier de sa compétence technique et en matière de gestion. Cependant, en pratique, faute de la cotation de cette société à la Bourse des valeurs d'Alger, on ne voit pas comment l'investisseur étranger pourra recruter cette multitude d'actionnaires locaux de manière à tirer profit de l'éparpillement des 51% du capital social⁶⁰⁵.

À supposer même que cette condition soit remplie, cette formule ne permettra pas à l'économie algérienne de bénéficier d'un transfert de technologie ou de compétence en matière de gestion, mais simplement de protéger la balance des paiements. Ainsi, les actionnaires locaux deviennent de simples épargnants, autrement dit, des rentiers et des « *sleeping partners*⁶⁰⁶ », ils n'auront donc pas la possibilité de participer à la gestion de la société commune pour enrichir leur expérience et du même coup celle de leur pays.

L'investisseur étranger qui veut à tout prix garder le contrôle de l'entreprise commune dispose d'un autre moyen que lui offre la société par actions. En effet, il résulte du fractionnement de l'action un certificat d'investissement, qui n'octroie à son titulaire que des droits pécuniaires, et en un certificat de droit de vote, qui confère à son titulaire que des droits autres que

publique économique. En cas d'approbation par le Conseil, la cession est réalisée au prix préalablement convenu dans le pacte d'actionnaires ou au prix fixé par le Conseil.

605 N. TERKI, op. cit., p. 381.

606 Ibid.

pécuniaires. Mais cette solution ne peut être mise en œuvre que si cet entrepreneur est disposé à céder aux associés locaux 51% des profits sociaux. Une telle condition semble être trop contraignante pour les investisseurs étrangers⁶⁰⁷.

S'agissant des marchés publics, on relèvera que les cahiers des charges des appels d'offres internationaux peuvent prévoir un engagement d'investissement de la part des soumissionnaires étrangers. Par ailleurs, la marge de préférence accordée aux produits d'origine algérienne et/ou aux entreprises de droit algérien est fixé à 25% pour tous les types de marchés : la réalisation de travaux ; l'acquisition de fournitures ; la réalisation d'études ; la prestation de services.

Qu'en est-il pour le secteur commercial ? Est-il soumis aux mêmes conditions que le secteur de la production des biens et services ?

II- La participation étrangère majoritaire dans le secteur du commerce extérieur

En 2008, l'économie algérienne était confrontée à un important déficit de la balance des paiements⁶⁰⁸. Pour faire face à cette situation, le gouvernement décide de restreindre le régime de l'investissement commercial étranger, en imposant un certain nombre de contraintes⁶⁰⁹.

L'une des mesures phares est l'imposition d'un partenaire algérien à hauteur de 30% aux sociétés commerciales détenues par des actionnaires étrangers qui opèrent dans ce domaine. Cette mesure a été intégrée dans l'art. 4 bis, alinéa 3 de LFC 2009 qui énonce que : « *Les activités de commerce extérieur ne peuvent être exercées par les personnes physiques ou morales étrangères que dans le cadre d'un partenariat dont (la participation de)*

607 A ce sujet, N TERKI, se demande si les investisseurs étrangers ne sont-ils pas tentés de recourir à des hommes de paille pour limiter les pertes, op, cit., p. 381.

608 Fin décembre 2008, les importations des biens d'équipements et des biens intermédiaires ont enregistré une progression de l'ordre de 41,7% par rapport à 2007. Cette progression s'explique par les besoins des plans de relance économique, en particulier du PCSC (2005-2009).

609 Ces contraintes sont imposées par la LFC 2009 : l'obligation faite aux entreprises ayant bénéficié d'exonérations fiscales de réinvestir sur place les bénéfices correspondant à ces exonérations, taxation des transferts des succursales des sociétés étrangères, imposition spécifique des plus-values de cession d'actions et de parts sociales par des non-résidents. Par ailleurs, dans l'objectif de rationaliser les importations de biens l'instruction du 22 décembre 2008 exige de tout importateur d'avoir un Nouvel Identifiant Fiscal (NIF) en faisant de celui-ci une condition indispensable pour obtenir des banques la domiciliation préalable et obligatoire de leurs opérations à l'étranger. Elle subordonne également toute opération de dédouanement de marchandises importées à la représentation de cet identifiant aux services des douanes. Ces mesures sont reprises dans l'article 39 de la LFC 2009.

l'actionnariat national résident est égal au moins à 30% du capital social »⁶¹⁰. En clair, cela signifie que l'entreprise étrangère qui s'installe en Algérie, pour importer des biens et les revendre en l'état, à largement, la possibilité de détenir la majorité du capital de cette entreprise.

On peut recenser plusieurs conséquences néfastes de cette décision qualifiée par certains de « *singulière* »⁶¹¹. D'abord, les investisseurs étrangers peuvent être incités à délaisser le secteur de la production de biens et de services et d'échapper ainsi au statut d'associés minoritaires. De façon tout à fait légale, ces investisseurs peuvent se contenter d'importer des biens fabriqués par leurs filiales (ailleurs) et les écouler sur le marché algérien. Ensuite, si ces opérations sont attrayantes aux investisseurs étrangers qui n'ont pas besoin de mobiliser d'importants capitaux et de rapatrier facilement et discrètement des fonds en majorant les prix d'achat apurés d'une filiale, cela s'avère désastreux pour l'industrie nationale qui ne bénéficie d'aucune protection d'autant plus que la suppression des barrières douanières avec l'Union Européenne va dans le même sens⁶¹². Sans compter qu'elle s'accompagne d'une réduction non négligeable des ressources budgétaires.

Le tournant restrictif dans le droit des investissements algérien ne se limite pas au critère d'admissibilité relatif à l'obligation de partenariat, mais aussi à la déclaration et l'examen préalable de l'investissement.

610 L'instruction du chef du gouvernement du 22 décembre 2008 qui impose cette nouvelle répartition du capital dans le secteur du commerce extérieur a prescrit une application rétroactive. Bien que très contestée cette règle et sa rétroactivité avaient été prises par le décret exécutif n°09-181 du 12 mai 2009, qui avait tout de même allongé le délai trop bref de régularisation qu'exigeait l'instruction du 22 décembre 2008. La plupart des investisseurs étrangers ainsi que leurs représentants diplomatiques déjà présents sur ce créneau ont rejeté cette mesure et insisté pour que l'Algérie l'abandonne ou tout au moins renonce à son application rétroactive. Le 12 juin 2009, l'Union européenne a dénoncé cette mesure dans une lettre adressée par la commissaire européenne au commerce extérieur au ministre du commerce algérien en même temps que d'autres dispositions de la LFC 2009 jugées contraires à l'accord d'association du 22 avril 2002 qui lie l'Algérie à l'UE. Dans cette lettre la commissaire européenne évoque l'incompatibilité des dispositions en question avec la clause de stabilité prévue dans l'accord d'association, en particulier l'art. 37.1 de l'accord d'association et l'engagement pris par l'Algérie d'accorder le traitement national aux prestataires de services de l'UE (art. 32.1) et aussi la règle imposant la libre circulation des capitaux entre les deux parties (art. 39) cf. Le Quotidien d'Oran 27 juin 2009. Face à toutes ces critiques l'Algérie a soutenu qu'elle avait pris la mesure litigieuse dans le cadre normal de sa souveraineté nationale et que, si les européens pouvaient invoquer la clause de stabilité précitée, elle-même pouvait revendiquer l'application de la clause de sauvegarde prévue par l'accord d'association. Dans des conditions qui n'ont pas été élucidées, le gouvernement algérien a fini par faire partiellement marche arrière en renonçant à maintenir son caractère rétroactif.

611 N. TERKI, op. cit., p. 382.

612 Sur la situation préoccupante de l'industrie nationale, supra p. 20, p25 à p27.

Paragraphe 2 : La déclaration et l'examen préalables de l'investissement

La LFC 2009 a mis fin aux privilèges accordés aux investisseurs étrangers en réactivant certains mécanismes de contrôle qui imposent une déclaration préalable de l'investissement (I), suivie d'un examen préalable (II).

I- La déclaration préalable de l'investissement

L'ordonnance du 20 août 2001 avait implicitement supprimé la procédure d'agrément et instaurer un régime de liberté au profit de tous les investisseurs locaux et étrangers. Au terme de son article 4 alinéa 1^{er} « *les investissements sont réalisés librement sous réserve de la législation (...) relative aux activités réglementées et au respect de l'environnement* ». Ce texte accorde aux investisseurs étrangers, de plein droit, toutes les garanties prévues par la loi. Seuls les investissements susceptibles de bénéficier d'avantages devaient, préalablement à leurs réalisations, faire l'objet d'une déclaration auprès de l'Agence nationale de développement des investissements⁶¹³ (art. 4 alinéa 3). Aujourd'hui, cette relative liberté ne profite qu'aux entreprises locales qui agissent sous l'emprise de cette loi, car depuis la promulgation de LFC 2009, les investissements étrangers sont astreints à un régime particulier.

L'art. 4 bis, qui complète l'ordonnance du 20 août 2001, prévoit, d'une part, dans son alinéa 1^{er}, que tout investissement étranger en vue d'une activité de production de biens et de services doit faire l'objet, préalablement à sa réalisation, d'une déclaration auprès de ANDI. Contrairement à la solution applicable aux entrepreneurs locaux, cette déclaration s'impose aux étrangers opérant dans tous les secteurs même en dehors de toute attribution d'avantages. En revanche, cette obligation ne concerne pas les investisseurs étrangers opérant dans le secteur du commerce extérieur, c'est-à-dire dans l'importation et la revente des produits en l'état⁶¹⁴.

613 Initialement APSI (Agence de promotion, de soutien et suivi de l'investissement) créée en 1993, puis, en 2001, ANDI (Agence nationale de développement de l'investissement), cette institution gouvernementale s'est vue confier la mission de la promotion et de l'accompagnement de l'investissement. Le passage de l'APSI à l'ANDI s'est accompagné d'une évolution importante sur le plan organisationnel et institutionnel. Les délais de traitement sont longs, l'ANDI se réunit une fois par trimestre, Cf. www.andi.dz

614 La loi ne va pas dans le sens de la volonté affichée par le gouvernement de la maîtrise des importations pour préserver les réserves de changes. Les contrôles préalables devraient concerner, avant tout, les investisseurs étrangers qui opèrent dans le secteur du commerce extérieur qui sont de simples « importateurs ». On constate un décalage entre le discours politique et la réalité économique et sociale.

La méfiance à l'égard des investisseurs étrangers ne se limite pas à une déclaration préalable au niveau de l'ANDI, mais elle se manifeste aussi par l'examen du projet d'investissement par une institution gouvernementale présidée par le Premier ministre.

II- L'examen préalable

Une autre condition encore plus sévère doit être respectée par tout investisseur étranger, quel que soit la nature de son activité. L'art.4 bis, alinéa 4 prévoit : *"Tout projet d'investissement étranger direct ou d'investissement en partenariat avec des capitaux étrangers doit être soumis à l'examen préalable du Conseil national de l'investissement"*. Ce texte, instaure le contrôle préalable de tout projet d'investissement par le Conseil national de l'investissement (CNI). Il convient de nous interroger sur la signification de cet examen et les pouvoirs du CNI.

À la lecture de texte précité, on ne peut s'empêcher de se demander si ses rédacteurs ne visent pas à réintroduire, d'une manière déguisée, une procédure d'agrément applicable uniquement aux projets initiés par les ressortissants étrangers ? Par ailleurs, le CNI a-t-il une compétence affirmée dans l'examen des projets d'investissement ou se limite-t-elle à une compétence discrétionnaire ?

Dans un premier temps, on peut soutenir que la soumission de tout projet d'investissement étranger au CNI ne serait qu'une simple procédure de vérification de la conformité des investissements aux critères légaux d'admissibilité. Une telle formalité peut donc être comparée à la déclaration d'investissement auprès de l'ANDI. La compétence du Conseil se limite donc à vérifier, par exemple : l'apport en devises, la répartition du capital qui doit être majoritaire au profit de partenaires nationaux résidents, une balance en devises excédentaire au profit de l'Algérie et le recours exclusif aux financements bancaires locaux. Mais une telle interprétation peut-elle être soutenue dans un contexte fortement marqué par le retour du protectionnisme économique qui caractérise l'action de l'État ?

En effet, dès lors que cet organisme - présidé par le Premier Ministre - se voit confier la compétence de procéder à cet examen, préalablement à la mise en œuvre de ce projet d'investissement, cela signifie clairement qu'il dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour délivrer l'acte individuel qui prend la forme d'un agrément ou d'une autorisation.

À cet effet, les attributions de l'organe dépassent le cadre étroit du contrôle de la légalité pour s'étendre à l'appréciation de l'opportunité de l'opération d'investissement eu égard des options tracées par le gouvernement. Dans le cas d'un éventuel refus du projet d'investissement, la société se trouve complètement désarmée et ne dispose d'aucune voie de recours. L'exigence d'un examen préalable aurait certainement été, davantage comprise, si cet examen ne concernait que les investissements étrangers les plus importants que ça soit sur le plan financier ou du domaine d'activité⁶¹⁵.

Le droit des investissements algérien a connu un véritable revirement, les restrictions apportées par la LFC 2009 imposent des obligations restrictives à l'égard des investisseurs étrangers y compris au cours de l'activité de la société en partenariat.

615 Certains domaines d'activités sont classés « stratégiques », tous les pays veillent à examiner de façon attentive et minutieuse les demandes des investisseurs étrangers, exemple du domaine de l'armement, de l'énergie nucléaire...etc. Il n'est pas exclu que certains pays refusent de façon automatique tout investissement étranger dans ses secteurs.

Section 2 : Les obligations imposées au cours d'activité de la société en partenariat

Tout au long de son activité, la société constituée en partenariat est soumise à un ensemble d'obligations financières (paragraphe 1). Mais, ce qui est encore plus significatif est l'atteinte supplémentaire que subit la liberté de l'associé étranger. En effet, les nouvelles dispositions de la LFC 2009 octroient un droit de préemption au profit de l'État ou aux entreprises nationales publiques en cas de cession de sa participation au capital de cette entreprise (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : L'ensemble des obligations financières

L'ensemble de ces obligations sont constituées d'abord de l'exigence d'une balance en devises excédentaires (I), ensuite le recours obligatoire au financement local (II).

I- L'exigence d'une balance en devises excédentaires

Dans un souci de sauvegarder les réserves de change, la première obligation financière qui est mise à la charge des investisseurs étrangers consiste en ce qu'ils « *sont tenus de présenter une balance en devises excédentaire au profit de l'Algérie pendant toute la durée de vie du projet* » (art.4, dis, al.5)⁶¹⁶. On peut déduire clairement de ce texte que l'entreprise commune doit être en mesure de faire face à tous ses besoins -en monnaies étrangères- y compris le transfert de leurs dividendes sans avoir à solliciter le concours de l'État. Mais, sur le plan pratique, comment assurer la satisfaction de cette exigence ? Pour répondre à cette interrogation, une autre question s'impose d'elle-même : Combien d'entreprises étrangères sont prêtes à assumer une telle obligation, en sachant qu'elles ne détiennent qu'une participation minoritaire ?

⁶¹⁶ Signalons ici que le libellé des alinéas 5 et 6 prête à confusion puisqu'ils évoquent tous deux « Les investissements étrangers directs ou en partenariat... ». Cette expression ne semble plus appropriée puisque l'investissement direct étranger au sens propre est désormais impossible en Algérie, les capitaux étrangers ne peuvent plus investir qu'à travers un partenariat avec les algériens résidents.

Pour N. TERKI : « Une telle exigence peut éventuellement être remplie par une entreprise qui exporte les biens et les services qu'elle produit, à condition bien sûr que ses prix soient suffisamment compétitifs. Mais est-ce que cela veut dire qu'une entreprise commune qui est orientée vers la satisfaction du marché interne ne remplit pas cette condition ? Bien qu'il soit difficile de répondre avec certitude à cette question, en raison du caractère lapidaire de cette disposition et en l'absence de son texte d'application, il serait déraisonnable de considérer que cette société ne respecte pas cette condition relative à la balance excédentaire en devises. Car à partir du moment où elle produit des biens et des services qui étaient importés avant son installation, cela signifie que c'est une économie de devises qui est ainsi réalisée au profit de notre balance des paiements »⁶¹⁷.

Le caractère laconique de cette disposition suscite une autre difficulté relative à la sanction qui sera encourue par l'investisseur dont la balance en devises est déficitaire, à cet égard, la loi reste muette. Dans ce cas, le partenaire étranger sera-t-il sanctionné par une privation de son droit de transférer des fonds ? Ou bien est-ce que cet investisseur sera obligé de cesser d'exercer son activité ? Pour la première sanction envisagée, N. TERKI l'exclut puisque la jouissance de cette faculté (transfert des fonds) n'est conditionnée que par la réalisation, en devises, de son apport initial en vue de la constitution de la société en partenariat. Pour la deuxième sanction, l'auteur pense qu'une telle solution est bien trop rigoureuse pour que les autorités franchissent le pas d'une application effective.

Les lourdes contraintes financières imposées par le LFC 2009 aux investisseurs ne se limitent pas à l'exigence d'une balance en devises excédentaires, elles obligent même les sociétés étrangères à recourir obligatoirement au financement local.

617 N. TERKI, op. cit., p. 385.

II- L'obligation de recourir au financement local

Les investisseurs étrangers sont captés par les pays d'accueil à la fois pour leurs apports en technologie mais également en capitaux. En Algérie la LFC 2009 s'est éloignée de cette logique, elle prévoit que : « *Les financements nécessaires à la réalisation des investissements étrangers, directs ou en partenariat, à l'exception de la constitution du capital, sont mis en place, sauf cas particulier, par recours au financement local* » (art.4 bis, al. 6).

En pratique, il n'y a, désormais, que la constitution du capital social dont la participation étrangère doit être libérée en devises. Car sans cet apport initial en devises l'associé étranger ne pourrait prétendre au bénéfice des transferts de fonds.

Quelles sont les raisons qui justifient cette condition de financement interne ? D'abord, parce que l'État dispose d'une capacité financière importante surtout après avoir honoré sa dette extérieure, ensuite, parce que l'État vise à réaliser une économie de devises en supprimant les transferts des intérêts des éventuels emprunts. Enfin, et accessoirement, pour faire travailler les institutions bancaires locales.

Paragraphe 2 : Le droit de préemption de l'État

Le droit de préemption est une action spécifique de l'État, son analyse nécessite la distinction de : son contenu (I), sa mise en œuvre (II) ses effets (III) qui aboutissent parfois à la mise sous tutelle de l'entreprise (IV).

I. Le contenu du droit de préemption

L'article 46 de l'ordonnance n°10-01 du 26 août 2010 portant LFC 2010 a complété l'ordonnance relative au développement de l'investissement par un article 4 quinquies qui énonce : « *l'État ainsi que les entreprises publiques économiques disposent d'un droit de préemption sur toutes les cessions de participation des actionnaires étrangers ou au profit d'actionnaires étrangers* ». Cette disposition ne laisse place à aucune ambiguïté. En effet, ce droit de préemption qui est ainsi reconnu à l'État et aux entreprises publiques est susceptible d'être mis en œuvre dès qu'un étranger est partie à une opération de cession d'actions ou de parts sociales, soit comme étant cédant ou comme étant concessionnaire⁶¹⁸.

À première vue, il semble que l'exercice du droit de préemption par l'État est sans conséquences sur les prérogatives attachées au droit de propriété de l'investisseur étranger, puisque le droit de préemption n'est pas une mesure d'expropriation. En effet, l'État se contente juste de se porter acquéreur de l'entreprise dont les actifs sont proposés à la cession toute en usant d'une position prioritaire. Toutefois, dans la pratique (le droit international de l'investissement) le droit de préemption est comparé à une mesure d'expropriation. La mise en œuvre de ce droit affirme ce caractère attentatoire à l'investissement étranger.

⁶¹⁸ Il semble que ce droit exorbitant n'a été institué qu'en réaction au comportement « déloyal » d'un groupe d'investisseurs étrangers vis-à-vis de l'État algérien (M. ABOU : le droit de préemption est-il vraiment une menace pour le climat des affaires en Algérie, El-Watan 5 janvier 2011, p. 19).

II. La mise en œuvre du droit de préemption

S'agissant des conditions de mise en œuvre de cette faculté, le texte précité prévoit que « *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'État* » (alinéa 2).

Concrètement, Toute cession est subordonnée, sous 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'État. C'est le notaire qui doit introduire cette demande et établir le contrat de cession des titres cédés. L'attestation de renonciation est délivrée par l'administration au notaire dans un délai maximum d'un mois, à compter de la date du dépôt de la demande. Le défaut de réponse par les services compétents pendant ce délai d'un mois vaut renonciation à l'exercice du droit de préemption, l'alinéa 7 de l'article 4 quinquies ajoute : « *sauf dans le cas où le montant de la transaction excède un seuil défini par arrêté du ministre chargé de l'investissement et lorsque cette transaction porte sur des actions ou des parts sociales d'une société exerçant l'une des activités définies par le même arrêté* ». Dans ce cas, d'exercice du droit de préemption, le prix est arrêté sur la base d'une expertise.

Si la mise en œuvre du droit de préemption est perçue comme une entorse à la liberté d'établissement des investisseurs étrangers, ses effets évoquent une ingérence directe dans la libre gestion d'une entreprise privée.

III. Les effets du droit de préemption

L'investisseur étranger qui projette de se désengager en cédant sa participation va nécessairement proposer un prix qui risque d'être surévalué par rapport à la valeur réelle des actions ou des parts sociales. C'est justement pour résoudre cette difficulté éventuelle que le législateur prévoit qu' « *en cas d'exercice du droit de préemption, le prix est arrêté sur la base d'une expertise* » (alinéa 4). Mais, malgré le caractère capital de la nomination de

l'expertise⁶¹⁹, le texte ne précise pas si l'expert doit être désigné, uniquement, par l'administration, ou, d'un commun accord avec le cédant de la participation.

La dernière mesure, encore plus contestable au regard du droit international, édicte qu'une société mère ne peut pas céder à l'étranger des actions ou des parts sociales sans une consultation préalable des autorités algériennes, dès lors que sa filiale de droit algérien a bénéficié d'avantages et de facilités lors de son implantation⁶²⁰. Cette mesure très controversée est organisée dans le but de permettre à l'État de mettre, éventuellement en œuvre, le droit de préemption qui lui est reconnu. Mais concrètement comment on pourrait imposer à une société mère une telle obligation alors qu'elle échappe à l'empire du droit algérien ?

Les nouvelles mesures prises dans le secteur bancaire offrent un autre exemple d'actes d'ingérence dans la libre gestion d'une entreprise privée qu'elle soit sous contrôle des nationaux ou des étrangers.

IV- L'action spécifique de l'État : la mise sous tutelle du secteur bancaire

Les dispositions de la LFC 2009 relatives au secteur bancaire et financier instituent de façon implicite la mise sous tutelle des entreprises qui activent dans ce domaine. Elle interdit aux banques d'octroyer des crédits à la consommation et accorde une action spécifique au profit de l'État dans le capital des banques et établissements financiers privés. L'article 75 de cette loi dispose que : "*Les banques ne sont autorisées à accorder des crédits aux particuliers que dans le cadre des crédits immobiliers*". À l'origine de l'adoption d'une telle mesure, les autorités publiques invoquent leur volonté de protéger les particuliers contre le phénomène de surendettement. Mais, une telle justification n'est point pertinente dans la mesure où le législateur dispose largement des moyens d'encadrement du crédit à la consommation.

Si le crédit à ma consommation 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

619 En effet, c'est seulement à cette condition que les pouvoirs publics échapperont au reproche d'avoir effectué seuls un tel choix afin de favoriser une sous-évaluation du prix de la cession de cette participation. Et si une telle sous-évaluation est confirmée, cela équivaudrait à une spoliation partielle de l'investisseur étranger. Il serait alors en droit de soutenir avoir été victime d'une mesure d'expropriation.

620 Cf. art. 47, LFC 2010 qui a complété le Code des investissements par un article 4 sexies.

aux crédits à la consommation consentis par les banques. L'autre aspect important de la mise sous tutelle des entreprises du secteur bancaire est présent dans les textes de l'ordonnance de 2003 relative à la monnaie et au crédit. En effet, cette ordonnance institue une action spécifique au profit de l'État dans le capital des banques et des établissements financiers à capitaux privés de telle façon à ce que l'État soit représenté, sans droit de vote, au sein des organes sociaux de l'entreprise⁶²¹.

La technique de l'action spécifique de l'État n'est pas nouvelle en droit algérien. D'abord, elle a 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*"⁶²² dont les modalités de mise en œuvre ont été précisées par voie réglementaire⁶²³.

L'ensemble de ces 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 publiques⁶²⁴. Selon les termes du texte d'application de cette ordonnance, l'action spécifique en faveur de l'État est provisoire et ne peut être instituée pour une période de plus de trois (03) années⁶²⁵. En outre, l'action spécifique étant destinée à permettre à l'État d'intervenir au niveau de l'entreprise privatisée pour des raisons d'intérêt national. On peut donc conclure que l'action spécifique ne peut être instituée que dans les cas de la privatisation des entreprises publiques qui présentent un intérêt essentiel à l'économie nationale. Il s'agit donc d'une procédure exceptionnelle mise en œuvre par décision du Premier ministre après approbation du Conseil des participations de l'État et sur rapport du ministre en charge des participations de l'État.

621 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 LFC 2009, JORA n° 44 du 26 juillet 2009, modifiée et complétée par ordonnance n° 10-04 du 26 août 2010, JORA n° 50 du 1er septembre 2010.

622 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.

623 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.

624 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.

625 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.

S'agissant des droits attachés à la détention de l'action spécifique, l'État dispose du pouvoir de :

- Désigner un ou deux représentants dans les organes sociaux de l'entreprise sans voix délibérative ;
- 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'entreprise⁶²⁶.

Dans le cas des banques, l'action spécifique de l'État révèle un caractère particulier. En effet, l'État s'immisce dans la vie de l'entreprise sans en avoir été propriétaire au préalable comme dans le cas d'une privatisation. 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 perpétuelle⁶²⁷.

On peut penser que l'État vise, à travers son action spécifique dans le capital des banques et établissements financiers, à veiller à la stabilité du système bancaire et financier par la mise en place d'un dispositif de surveillance et de supervision qui assure le respect par les banques et les établissements financiers des règles saines de gestion ainsi que des règles de bonne conduite et de déontologie surtout suite à l'affaire Khalifa⁶²⁸. Or, de telles attributions ne relèvent-elles pas de la compétence de l'organe de supervision qu'incarne la Commission bancaire ?

626 Selon certains observateurs, il semblerait que l'État n'ait jamais recouru à une telle technique lors de la privatisation d'un ensemble des entreprises publiques.

626 Voir N. TERKI, Les aspects juridiques de la privatisation des entreprises publiques économiques, *Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques*, n° 3, 2008, p. 14.

627 R.. ZOUAIMIA, Le régime des investissements étrangers à l'épreuve de la résurgence de l'Etat dirigiste, *Revue algérienne des sciences juridiques économique et politique*, n°, 2011, p. 17.

628 L'affaire Khalifa Banque est considéré comme le plus grand scandale financier de l'Algérie. Khalifa banque était la première banque privée en Algérie, elle gérait des dépôts privés et institutionnels. Le groupe Khalifa s'est diversifié dans le transport aérien, l'immobilier, le bâtiment et la location de voiture de luxe. Les déboires de de l'empire Khalifa ont commencé par l'arrestation, en février 2003 à l'aéroport d'Alger de trois de ses cadres qui tentaient de sortir frauduleusement une mallette contenant deux millions d'euros. Cet événement a été suivi par la mise en faillite du groupe en juin 2003. Plusieurs petits épargnants algériens ont subi des préjudices.

Certes, l'importance du secteur bancaire, en particulier, en temps de crise, peut justifier la mise en œuvre d'un ensemble de dispositions exceptionnelles, c'est justement ce qu'a jugé la CJCE en considérant la continuité du fonctionnement du système bancaire en cas de crise comme étant une raison impérieuse d'intérêt général. Toutefois, la Cour évoque le caractère nécessaire et proportionné des mesures en question⁶²⁹.

L'institution d'une action spécifique dans le capital des banques et établissements financiers apparaît comme un obstacle supplémentaire dressé devant les investissements privés tant nationaux qu'étrangers dans le secteur de l'intermédiation bancaire et financière. En outre, si la détention d'une action spécifique permet à l'État « *de s'informer sur toute la marche de l'entreprise, alors que la confidentialité est de rigueur dans le monde des affaires* »⁶³⁰, les dirigeants des sociétés concernées seraient tentés de contourner la loi en 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'État.

Après avoir analysé l'ensemble des règles qui illustrent parfaitement un renouveau au protectionnisme économique en Algérie, il importe maintenant de tenter de déterminer leur domaine d'application dans le temps.

629 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.

630 N. TERKI, op. cit. p. 13.

Chapitre 2 : Domaine d'application des règles instituant le retour du protectionnisme et la réception des nouvelles mesures par les investisseurs étrangers

Le domaine d'application des règles instituant le retour au protectionnisme nous permettra de répondre à une question capitale : celle de savoir si ces lois ne s'imposent qu'aux investisseurs étrangers qui se sont établis après leur promulgation, ou si, elles sont susceptibles de toucher et concerner même ceux qui étaient déjà installés sur le territoire algérien ? (section 1).

L'autre question cruciale qui peut être soulevée à ce niveau de réflexion est celle de savoir comment ces nouvelles dispositions qui signent un tournant restrictif de l'IDE en Algérie sont-elles accueillies par les investisseurs étrangers ? (Section2)

Section 1 : Le Domaine d'application des règles instituant le retour du protectionnisme

Le domaine d'application de ces règles est essentiellement délimité par le principe universellement admis de la non-rétroactivité des lois (paragraphe 1). Mais la reconnaissance aux investissements étrangers d'un traitement identique à celui des nationaux, prévu, à la fois, par l'ordonnance du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement et par les traités bilatéraux de promotion et de protection des investissements devraient également jouer un rôle primordiale⁶³¹ (paragraphe2).

631 Aujourd'hui tous les pays signent des Traités bilatéraux d'investissements (TBI), ces traités garantissent la promotion et une meilleure protection des investissements étrangers contre le pouvoir normatif de l'État d'accueil. À la fin de la décennie quatre-vingt-dix, 169 États - alors que les Nations-unis comptaient 188 États membres- avaient conclu au moins un traités bilatérale sur l'investissement. Les TBI ont internationalisé certaines dispositions du droit des investissements qui se retrouvent soustraites à l'action unilatérale des États d'accueil sous peine de mise en cause de leur responsabilité internationale. Généralement, les TBI comportent, au moins, quatre séries de dispositions :

- 1)- l'accueil des investissements,
- 2)- le traitement des investissements une fois constitués,
- 3)- la protection et la garantie des investissements,
- 4)- le règlement des différends entre l'État d'accueil et l'investisseur ou entre les États parties au traité.

Paragraphe 1 : Le principe de non-rétroactivité des lois

Bien que ce principe de la non-rétroactivité des lois soit clairement consacré (I), certaines atteintes lui ont cependant été portées (II).

I- La consécration du principe de non-rétroactivité des lois

Afin de rassurer les investisseurs étrangers, l'ordonnance n°01-03 du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement a renforcé la portée de ce principe (A) et reconnu l'intangibilité du droit applicable (B).

A- La portée du principe traditionnel de non-rétroactivité des lois

C'est de manière incontestable que l'art.2, alinéa 1 du code civil pose le principe de la non-rétroactivité des lois, il prévoit que : « *la loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif* ». Dans certaines situations, cette règle peut être temporairement remise en cause à condition que ce soit par une autre loi. À cet égard, l'exemple le plus célèbre en Algérie est constitué par la dernière disposition de ce même code civil, en l'occurrence l'article 1003, qui prévoit que « *la présente ordonnance entre en vigueur le 5 juillet 1975* ».

Si l'ordonnance n°75-58 du 26 septembre 1975 portant code civil a de la sorte rétroagi au 5 juillet de la même année, c'était parce que la législation d'origine française devait être complètement abrogée à compter de cette date⁶³². C'était donc uniquement pour combler le vide juridique pendant ces deux mois que le législateur avait, à juste raison, décider de déroger au principe de la non-rétroactivité posé par l'article 2 de ce code.

En dehors de cette dérogation, le principe de non-rétroactivité des lois doit s'appliquer dans toute sa rigueur. En d'autres termes, cela signifie que tous les investissements étrangers réalisés en Algérie avant la promulgation de l'ordonnance du 22 juillet 2009 portant la LFC pour la même année échappent à l'empire de ce texte, et à fortiori, du domaine d'application de la LFC 2010.

632 Il convient de rappeler qu'au lendemain de l'indépendance, l'ordonnance du 31 décembre 1962 avait reconduit la législation française en vigueur sauf dans les dispositions contraires à la souveraineté nationale.

Cette solution fondée sur le droit commun permet aux investissements étrangers d'être régis par les lois en vigueur au moment de leur établissement. Quant aux investisseurs installés dans le cadre du code des investissements, ils bénéficient d'une protection supplémentaire résultant du gel du droit applicable.

B- La portée du principe de l'intangibilité du droit applicable

En dépit de la consécration par le code civil du principe, selon lequel, la loi ne dispose que pour l'avenir, les investisseurs étrangers ne sont tout de même pas rassurés contre le risque de l'utilisation du pouvoir normatif de l'État qui peut, à tout moment, bouleverser le contenu de leur projet. C'est précisément pour les prémunir contre un tel risque que l'État leur a octroyé une solide garantie par le biais de l'article 15 de l'ordonnance n°01-03 du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement qui prévoit : « *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* ».

Ce texte ne souffre d'aucune ambiguïté, tout en réaffirmant d'une manière implicite, le pouvoir souverain de l'État de modifier ou abroger n'importe quelle loi, cette disposition reconnaît aux investisseurs, locaux et étrangers, une intangibilité ou une stabilisation du droit applicable. En somme, toutes les modifications législatives, en particulier celles introduites par les LFC 2009 et 2010, leur sont, en principe, inopposables. De la sorte, ces investisseurs jouissent d'un droit acquis et leurs investissements continueront d'être régis, exclusivement, par les dispositions en vigueur au moment de leur établissement, c'est-à-dire par celles de l'ordonnance précitée du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement.

Dans un souci d'offrir le maximum de garantie à ces investisseurs, le législateur algérien est allé plus loin. En effet, après les avoir soustrait du domaine d'application des modifications intervenues, il leur donne, néanmoins, la possibilité de demander « expressément » à renoncer à cette stabilisation du droit applicable⁶³³.

633 Ici, il est clair que les investisseurs étrangers ne seront tentés d'introduire une telle requête que dans la mesure où les nouvelles règles leur paraissent comme étant plus favorables que celles auxquelles ils étaient soumis.

Pour montrer le caractère majeur de la stabilisation du droit applicable, une convention d'investissement reprend presque textuellement l'ensemble de ces principes⁶³⁴, d'autres se contentent de faire référence à l'art. 15 de l'ordonnance du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement⁶³⁵.

Cependant, en dépit de l'affirmation de la non-rétroactivité des lois, quelques atteintes lui sont portées même si c'est d'une manière implicite.

II- Les atteintes au principe de non-rétroactivité des lois

Les atteintes au principe de non-rétroactivité des lois se résument dans : l'obligation de l'immatriculation au registre de commerce (I) et les appels d'offres internationaux (II).

A- L'immatriculation au registre du commerce

L'article 45 de l'ordonnance n°10-01 du 26 août 2010 portant LFC 2010 a rajouté deux alinéas à l'article 4 bis de l'ordonnance du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement. Dans le premier alinéa, il est prévu que « *Toute modification de l'immatriculation au registre de commerce entraîne, au préalable, la mise en conformité de la société aux règles de répartition du capital* ». Cette disposition semble remettre, incontestablement en cause, le principe selon lequel la loi ne dispose que pour l'avenir puisqu'elle oblige les investisseurs étrangers établis sur le territoire, avant la promulgation des nouvelles règles de répartition du capital, à s'y conformer.

Pour atténuer la portée de cette atteinte, l'alinéa 2 prévoit que : « *Toutefois, ne sont pas astreintes à cette obligation les modifications ayant pour objet : la modification du capital social (augmentation ou réduction) qui n'entraîne pas un changement de l'actionnariat et de*

634 V. Décret exécutif n°01-416 du 20 décembre 2001 portant approbation de la convention d'investissement signée entre l'APSI et Orascom Télécom Algérie, JORA du 20 décembre 2001, p. 8. Cité par N. Terki, op. cit., p. 392.

635 V. Convention d'investissement signée entre ANDI et National Mobil Télécommunications Company, JORA du 20 janvier 2007, p. 13 ; Convention d'investissement signée le 19 octobre 2004 entre ANDI et la Société Internationale Eddar, JORA du 28 janvier 2007, p.11. ; Convention d'investissement signée le 25 mai 2005 entre ANDI et ATM, JORA du 28 janvier 2007, p.16 ; Convention d'investissement signée le 25 janvier 2005 entre ANDI et HWD, JORA du 28 janvier 2007, p.18 ; Convention d'investissement signée le 8 février 2006 entre ANDI et AGUAS de Skikda SPA, JORA du 28 janvier 2007, p. 23. Cités par N. TERKI, op. cit., p. 392.

la répartition du capital entre les actionnaires ; la modification de l'activité suite à la modification de la nomenclature des activités ; la désignation du gérant ou des dirigeants de la société ; le changement d'adresse du siège social ». En dehors de ces exceptions, l'investisseur étranger ne peut pas obtenir une immatriculation au registre de commerce avant d'avoir constitué une entreprise commune avec des nationaux résidents. Il est tenu de respecter cette obligation soit en cas d'augmentation du capital social en faisant appel à de nouveaux actionnaires, soit en cas de cession d'actions, soit, à plus forte raison, en cas de fusion. L'administration pourrait alors, dans ces divers cas de figure, faire éventuellement jouer son droit de préemption.

Les atteintes à la non-rétroactivité ne se limitent pas à l'immatriculation au registre du commerce, mais se manifestent aussi à travers les appels d'offres internationaux.

B- Les appels d'offres internationaux

L'article 55 de la LFC 2010 modifie le code des marchés publics sans pour autant le viser expressément. Il prévoit que : « *Les cahiers des charges des appels d'offres internationaux doivent prévoir l'obligation, pour les soumissionnaires étrangers, d'investir dans le cadre d'un partenariat, dans le même domaine d'activité, avec une entreprise de droit algérien dont le capital est détenu majoritairement par des nationaux résidents* ». Par la suite, ce principe a été développé par le décret présidentiel n°11-98 du 1^{er} mars 2011 qui a modifié l'article 24 du code des marchés publics⁶³⁶.

À cet égard, il n'y a pas de difficulté majeure en ce qui concerne les éventuels soumissionnaires qui n'exercent pas encore une activité sur le territoire algérien, il leur appartient d'apprécier s'ils sont disposés à respecter cette condition draconienne. Mais ce qui est surtout plus important, c'est de se demander si les éventuels soumissionnaires étrangers déjà installés en Algérie, avant la promulgation de ces textes, sont également assujettis à cette exigence. En l'état actuel des choses, c'est la réponse positive qui semble s'imposer, ce qui constitue une grave atteinte au principe de non-rétroactivité des lois. En effet, si ces soumissionnaires veulent participer à un appel d'offre, lancé par l'État ou une entreprise publique, ils doivent s'engager, au préalable, à constituer une société commune.

636 JORA du 6 mars 2011, p.12.

À travers ce moyen de pression redoutable, les pouvoirs publics veulent ainsi contraindre ces investisseurs étrangers à renoncer à leurs droits acquis et à se conformer à la technique de partenariat. Pour N. TERKI : « *Le moins que l'on puisse dire c'est que cette façon de procéder manque d'élégance. Car il eût certainement mieux à faire prévaloir la transparence -qui est un attribut essentiel de l'état de droit- en faisant purement et simplement rétroagir les lois de finances complémentaires pour les années 2009 et 2010* »⁶³⁷.

Le domaine d'application des normes instituant le retour du protectionnisme est également délimité par le droit des investisseurs étrangers de bénéficier d'un traitement identique à celui des nationaux.

637 N. TERKI, op. cit., p. 395.

Paragraphe 2 : La reconnaissance aux étrangers d'un traitement identique à celui des nationaux

La reconnaissance de ce droit est imposée aussi bien par le code des investissements (I) que par les conventions bilatérales (II).

I. La reconnaissance du traitement identique dans le code des investissements

C'est l'article 14 de l'ordonnance précitée du 20 août 2001 qui reconnaît ce droit aux étrangers en ces termes : « *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* ». Les dispositions de ce texte sont claires, elles excluent toute discrimination entre un investisseur étranger et un investisseur local. Or, en dépit du discours officiel, la discrimination est confirmée par les exigences imposées en matière d'immatriculation au registre de commerce⁶³⁸ et d'appels d'offres internationaux qui obligent les sociétés étrangères installées en Algérie sous l'empire du code des investissements et avant l'entrée en vigueur de la LFC 2009, à appliquer, contre leur gré, le régime du partenariat⁶³⁹.

II. La reconnaissance du traitement identique dans les conventions bilatérales

Les nombreuses conventions bilatérales de promotion et de protection réciproques des investissements signées et ratifiées par l'Algérie confirment davantage ce statut. À titre d'exemple l'article 4 de l'accord conclu entre l'Algérie et la France prévoit que : « *Chaque partie contractante applique, sur son territoire et dans sa zone maritime, aux nationaux ou sociétés de l'autre partie, en ce qui concerne leur investissements et activités liées à l'investissement, le traitement accordé aux nationaux ou société de la nation la plus favorisée, si celui-ci est plus avantageux* »⁶⁴⁰.

638 Supra, p. 311.

639 Supra, p. 317.

640 V. Décret présidentiel n°94-01 du 2 janvier 1994 portant ratification de l'accord entre le Gouvernement Algérien et Français portant sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, JORA du 2 janvier 1994, p.5 ; v. également dans le même sens art. 4-2 de l'accord conclu entre l'Algérie et le Royaume d'Espagne ratifié par le décret présidentiel du 25 mars 1995, JORA du 26 avril 1995, p. 5 qui stipule : « *Ce traitement sera non moins favorable que celui accordé par chaque partie contractante aux investissements réalisés sur son*

Cette reconnaissance aux investisseurs français d'un traitement identique à celui dont bénéficient les nationaux a pour conséquence de les soustraire du champ d'application des nouvelles règles discriminatoires imposées aux étrangers par les LFC 2009 et 2010. Cette solution est étendue à toutes les entreprises étrangères ressortissantes d'un pays ayant conclu avec l'Algérie une telle convention bilatérale incluant un tel principe d'égalité de traitement.

Dans le cas où on supposerait, malgré le bon sens, l'idée de l'abrogation implicite de l'article 14 précité de l'ordonnance du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement, cela ne remettra pas pour autant en cause la règle du traitement identique instauré par ces accords internationaux qui, dans la hiérarchie des normes, sont supérieurs à la loi.

Il est clair que l'ensemble de ces mesures ont eu un impact négatif sur les investisseurs étrangers qu'ils soient installés ou en cours d'installation sur le territoire algérien. Cet infléchissement brutal de la politique libérale et incitative conduite jusqu'alors par les autorités algériennes mérite explication. Pourquoi changer de cap alors que, depuis des années, l'investissement étranger n'a cessé d'être présenté comme vecteur de développement économique et source d'emploi ? L'autre question cruciale qui se pose est celle de l'accueil et de la réception de l'ensemble de ces mesures par les investisseurs étrangers.

territoire par ses propres investisseurs et ceux réalisés par les investisseurs d'un pays tiers, qui jouit du traitement de la nation la plus favorisée ».

Section 2 : La réception des nouvelles mesures par les investisseurs étrangers présents et potentiel

Tout pays d'accueil à la possibilité de modifier les règles et normes relatives à l'IDE s'il présente les raisons qui conduisent à ce changement et procède correctement aux modifications envisagées. Or, dans le cas de l'Algérie, aux explications partielles et partiales évoquées par le gouvernement (paragraphe 1) se sont ajoutées des modalités calamiteuses de la réforme (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les explications justifiant les mesures restrictives

Les instructions du chef du gouvernement⁶⁴¹ du 21 et 22 décembre 2008⁶⁴² exposent un ensemble d'objectifs pour justifier le changement de cap de la politique économique algérienne. En revanche, le doute subsiste sur le caractère généraliste et non exhaustif des explications qui sont avancées dont l'objectif est de minimiser la réforme aux yeux de la communauté internationale (I). Des explications plus concrètes peuvent être tirées de la pratique réelle des IDE (II).

I. Des explications officielles, mais généralistes

Les deux instructions des 20⁶⁴³ et 21 décembre ont d'abord expliqué que les mesures relatives au commerce extérieur n'étaient pas dissociables des mesures prises à l'égard des investisseurs. Le gouvernement a commencé à invoquer la crise financière et économique internationale et ses effets négatifs sur l'économie nationale. Il affirme qu'une telle crise pouvait fragiliser la situation financière extérieure du pays⁶⁴⁴.

641 A. OUYAHIA était à la tête du gouvernement algérien de 1995 à 1998, de 2003 à 2006 et de 2008 à 2012.

642 L'instruction du 21 décembre portant sur « les règles applicables aux investissements étrangers et aux transferts de devise vers l'étranger qui en découlent », ces mesures ont été reprises par l'art. 58 de la LFC2009 qui a ajouté l'art. 4 bis à l'ordonnance n°01-03 du 20 août 2001 modifiée, voir plus spécialement les alinéas 2,5 et 6 de ce nouvel article. L'instruction du 22 décembre 2008 intitulée « mesures d'assainissement et de régulation de l'activité de commerce extérieur », ces mesures ont été reprises par l'art. 58 de la LFC2009 qui a ajouté l'art. 4 bis à l'ordonnance n°01-03 du 20 août 2001 modifiée, voir plus spécialement l'alinéa 4.

643 L'instruction du 20 décembre exige que l'ANDI soumette au CNI toute demande d'avantages introduite au titre du régime général par un investisseur étranger agissant seul ou en partenariat avec un opérateur algérien. La LFC 2009 a confirmé et précisé ces mesures à travers l'art. 4 bis.

644 Paradoxalement, au même moment, le gouvernement algérien reconnaît que ce risque n'est pas imminent puisque la balance extérieure devait pouvoir rester positive jusqu'en 2013 quelle que soit l'évolution des prix de pétrole.

Or, l'Algérie qui ne dispose pas d'un vrai marché boursier et dont le secteur bancaire est encore sous contrôle, a plutôt été épargnée par la crise en question. D'autres menaces pesant sur l'économie nationale ont été également invoquées, sans qu'elles soient directement liées à la crise financière, mais à la structure spécifique de l'économie nationale dépendante de l'exportation des hydrocarbures.

Ont ainsi été invoqués la forte progression de la facture des importations⁶⁴⁵, l'excès des avantages consentis par la législation encadrant les investissements étrangers en matière de transfert des capitaux, la marginalisation de la production nationale sur le marché intérieur imputée à certains démantèlements tarifaires⁶⁴⁶, à la pratique des banques privées qui accordent plus volontiers des prêts aux entreprises de négoce qu'à celles de production ainsi qu'aux multiples formes de fraudes, surtout douanières et fiscales. L'insuffisance de l'investissement productif, le gaspillage, les fraudes et les atteintes aux deniers de l'État ont également été pointés du doigt.

Ce qu'il faut particulièrement souligner ici, c'est que plusieurs des dispositions prescrites fin 2008 ont été prises en violation des dispositions de l'ordonnance du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement modifiée. Le chef du gouvernement n'a pas respecté la hiérarchie des normes internes, ces mesures ont donc du mal à se justifier aux yeux des partenaires étrangers de l'Algérie, c'est pourquoi il invoque la crise mondiale et rappelle que, devant son ampleur, plusieurs États libéraux ont été amenés à prendre des mesures conservatoires pour sauvegarder ou relancer leurs économies. En réalité, comme l'exprime assez bien A GUESMI « aucune des mesures prises par ordonnance fin 2008 ne constitue une réponse d'urgence à une situation exceptionnelle et inattendue »⁶⁴⁷. Conscient de ne pas être parfaitement crédible dans ses explications, le chef du gouvernement, a d'ailleurs tenu à préciser, qu'en posant ces nouvelles règles l'Algérie n'avait pas l'intention de remettre en cause ses engagements internationaux, ni son choix en faveur de l'économie de marché.

645 Selon le gouvernement, la facture des importations aurait augmenté de 300% en 6 ans. Déjà en visant cette longue durée, le chef du gouvernement reconnaît implicitement que le creusement de la facture des importations est bien antérieur à la crise financière. Cependant, il est vrai que les données publiées sur la question sont alarmantes : les importations des biens sont passées de 20 milliards de dollars en 2006 à 27 milliards de dollars en 2007 et 37,5 en 2008 pendant que celle des services passait de 4 milliards en 2007 à 11 milliards de dollars en 2008. Un journaliste a même déclaré que le pays compte le chiffre fou d'un importateur pour 1600 habitants (cf. « La guerre du patriotisme États-importateurs », M. BOUDJEMA, Liberté, édition du 16 août 2009) cité par A. GUESMI, op. cit., p. 273.

646 A ce propos l'Algérie a demandé la révision de l'accord de d'association signé avec l'U. Européenne en 2002, entré en vigueur en 2005.

647 A. GUESMI, op. cit., p. 274.

Ainsi donc, le discours du gouvernement ne lève pas toute l'ambiguïté sur le véritable fondement de la nouvelle réglementation. En réalité, il faut remonter un peu en arrière et s'intéresser aux conditions concrètes de l'investissement pour comprendre l'origine de la réforme et décrypter ce que le chef du gouvernement dénonçait en parlant « *d'excès des avantages consentis par la législation et la régulation encadrant les investissements étrangers en matière de transfert de capitaux* ».

II. Des explications réelles tirées de la pratiques des IDE

Les premières critiques formulées à l'encontre du code des investissements ont eu lieu dès 2006, au moment même du réaménagement de l'ordonnance n°01-03. Ces critiques estimaient coûteux et inutile l'augmentation des avantages financiers qui ont été accordés aux investisseurs étrangers. Restées vaines à l'époque, ces critiques ont fini par s'amplifier à partir de 2007. Si les responsables des différentes instances chargées de la politique d'investissement ont persisté, à cette époque, à vanter les mérites de la législation en vigueur et l'intérêt des gros projets en cours⁶⁴⁸, des voix discordantes, de plus en plus nombreuses, se sont faites entendre dans les milieux économiques, par la suite, relayées au niveau politique.

Lors du 6^{ème} symposium international organisé à Alger, le 23 juin 2007, sur le thème « *IDE et stratégie du développement : quelles politiques d'attractivité ?* », les responsables de l'ANDI, tout en avançant des prévisions d'investissement extrêmement favorables pour l'année 2007⁶⁴⁹, n'ont pas réussi à dissimuler les résultats médiocres enregistrés dans les années précédentes⁶⁵⁰. En termes d'investissements étrangers, l'année 2007 n'a guère été meilleure que les précédentes qui ont été fort décevantes. La rencontre du 23 juin 2003 a donc été l'occasion de dresser le bilan des IDE depuis la libéralisation du code des investissements. Ce bilan est apparu médiocre⁶⁵¹.

648 A l'époque l'ANDI a reçu des demandes de huit projets importants dans le domaine du tourisme, plusieurs projets d'usines de dessalement d'eau de mer et des centrales électriques, trois projets dans la production de fertilisant, un grand projet de fabrication d'aluminium. Cf. « Le forum des Chefs d'entreprises (FCE) plaide pour une politique audacieuse », La Tribune du 24 juin 2007.

649 Ces prévisions étaient estimées à 15 milliards de dollars. Cf. Liberté du 24 juin 2007, compte rendu par B. KHRIS.

650 En réalité une faible part de l'annonce mirobolante des responsables de l'ANDI s'est traduite en investissements réels. Le 1er juin 2008 (1an après le 6eme symposium précité) le directeur général de l'ANDI a chiffré à 588 le nombre d'investissements étrangers agréés et effectivement mis en œuvre entre 2002 et 2007 pour un montant global d'environ 11 milliards de dollars. S'il n'y a eu que 11 milliards de dollars d'investissements étrangers en 6 ans, il n'a pas pu en avoir 15 uniquement sur l'année 2007 ! Cité par A. GUESMI, op. cit. p. 275.

651 Sur la période 2000-2006 le bilan chiffré des IDE présenté par le Directeur général de l'ANDI fait état de 601 projets d'investissements étrangers (dont 263 en partenariat avec des entreprises locales) dont la valeur globale s'est élevée à 785 milliards de DA et qui n'ont créé que

Les chiffres et les statistiques sur l'IDE en Algérie, posent la question des vraies conditions d'investissement sur le terrain. Selon A. GUESMI, « *C'est à ce niveau qu'apparaît dans toute son étendue l'inaptitude de l'administration algérienne à avaliser et à faciliter les projets qui lui sont soumis* »⁶⁵². L'Algérie n'enregistre que des montants très faibles n'atteignant jamais deux milliards par an⁶⁵³. Son attractivité, tant vantée par les responsables politiques, n'a pas réussi à concrétiser tous les projets annoncés⁶⁵⁴.

Les critiques formulées à l'égard des IDE, à la veille de la réforme, n'avaient pas pour seul motif la faiblesse de leurs montants, elles portaient également sur leur qualité et le fait qu'ils ne répondaient pas aux besoins du pays, notamment, en matière de transfert technologique⁶⁵⁵.

Ainsi donc, une nouvelle approche de l'IDE en Algérie était présente bien avant la crise financière mondiale. En juillet 2008, le Président de la République est lui-même intervenu pour dénoncer le faible impact des IDE sur l'économie nationale et annonce différentes mesures de recadrage. Il exprime le souhait de voir le secteur industriel national profiter des externalités des IDE et les entreprises algériennes devenir capables de concevoir et de fabriquer des produits compétitifs sur le marché international⁶⁵⁶.

81 000 emplois. Si l'on considère la seule année 2006, les IDE n'ont représenté qu'une faible part total des 6975 projets d'investissements retenus par l'Agence et n'ont pas excédé en valeur 12% des investissements nationaux (soit, en valeur 1,2 milliards de dollars), in « le forum des chefs d'entreprises plaide pour une politique plus audacieuse », cf. Y FEROUKHI, La Tribune du 24 juin 2007 ; des données plus récentes ont été fournies l'année suivante par l'ANDI dont il résulte que, sur la période 2002-2008, il n'y eu que 690 projets d'IDE sur le total des 50766 projets agréés. Ces IDE n'ont pesé que 1179,4 milliards de DA (soit 28,4% des 4153 milliards de DA qu'atteint le total des investissements agréés), cf. « Investissements : une plateforme de mise en relation entre étrangers et algériens », L Amine, Le quotidien d'Oran 30 juillet 2009. Cf. également les rapports que publie la CNUCED sur l'investissement en Algérie.

652 A GUESMI, op. cit., p. 276.

653 En 2008 la Chine et le Brésil ont attiré respectivement 80 et 30 milliards de dollars. Cf. Ibid.

654 A titre d'exemple le groupe émirati "Eemar" qui avait annoncé depuis plusieurs années son intention d'investir 35 milliards de dollars en Algérie, s'est désisté en juillet 2009. Cette décision est en partie imputable à la crise financière qui a mis "Eemar" dans une situation difficile, mais on ne peut cacher que durant plusieurs années de négociations avec l'administration algérienne, cette dernière n'a pas été capable de procurer à ce groupe un lot de terrain compatible à leurs projets.

655 En 2007, lors de son intervention au 6em symposium International du 23 juin 2007, le Ministre chargé de l'industrie et de la promotion de l'investissement a même déclaré que la question des IDE lui paraissait secondaire par rapport à l'impératif prioritaire de l'Algérie qui est le développement d'une économie viable en dehors du pétrole et du gaz. Cf. Liberté du 24 juin 2007.

656 L'idée principale du discours du Président est de favoriser un développement économique fondé avant tout sur les ressources internes du pays.

La réforme du droit des investissements algérien dans le sens d'une plus grande rigueur doit être, aussi interprétée, à la lumière de certaines études publiées sur la question, notamment un rapport de la CNUCED⁶⁵⁷. Ce rapport relativise les avantages attendus des IDE car la balance capital entrant-capital sortant est généralement déséquilibrée au profit des investisseurs étrangers. Cette étude a certainement permis aux économistes et aux hommes politiques algériens sceptiques à l'égard des avantages accordés aux investisseurs étrangers de consolider leurs thèses⁶⁵⁸.

Les autorités algériennes gardent aussi en mémoire l'irritante affaire Orascom-Lafarge, du nom de ces deux opérateurs étrangers qui ont réalisé une opération extrêmement profitable sans que le gouvernement algérien en accueille le moindre bénéfice⁶⁵⁹. Avec les nouvelles mesures prises dans la LFC 2009, l'Algérie prétend éviter à l'avenir des sorties massives de devises liées aux investisseurs étrangers soit en exerçant le droit de préemption, soit en retenant une partie sous forme de branch-tax ou de retenues à la source sur les plus-values réalisées par les non-résidents. Cela dit, la légalité de ce droit de préemption a déjà été mise en cause, au motif qu'il méconnaîtrait les engagements internationaux pris par l'Algérie⁶⁶⁰.

657 Ce rapport publié en 2008 souligne les effets pervers des IDE en Afrique et dénonce les sorties de devises massives de certains pays comme l'Afrique du Sud et la Gabon et fait remarquer qu'en poussant les africains à ouvrir leurs frontières avant que leurs économie soient compétitives, on a oublié que « l'investissement suit le développement plus qu'il ne le stimule », les principales conclusions de ce rapport ont été reprises dans la presse nationale, cf. El Watan Economie 8-14 septembre 2008. Pour une approche plus globale sur cette question, cf. « *Les investissements produisent des effets pervers en Afrique* », ph. Bernard, Le Monde 16 septembre 2005 ; Robert CHARVIN, *l'investissement international et le droit au développement*, Editions l'HARMATTAN 2002..

658 On a parlé dans la presse nationale d'investisseurs qui auraient transféré hors du pays des sommes infiniment supérieures à celles qu'ils avaient apportées. L'un des inspirateurs des nouvelles mesures de patriotisme économique, l'économiste A. LAMIRI, qui évoque le chiffre de 7 milliards de dollars de sorties pour la seule année 2007 et de 50 milliards de dollars sur une période de 15 ans. Cf. « Des experts étrangers à 1000 euros par jours », El Watan économique du 15 avril 2008. En 2007, les sorties de dividendes ont été cinq fois plus importantes que les nouvelles entrées de capitaux, cf. Pierre BARROT, « *L'Algérie, un pays toujours bloqué* », Alternatives économiques, n°279 avril 2009, pp. 38 et 39.

659 ORASCOM Télécom Algérie (OTA) entreprise de droit algérien créée en juillet 2001 filiale de ORASCOM Télécom Holding a vendu des cimenteries au français Lafarge en méconnaissance des autorités algériennes. Par cette opération, le gouvernement algérien s'aperçoit que le code des investissements comporte des dispositions très laxistes en matière de rapatriement des capitaux et que le code des impôts directs ne permet pas à cette époque de taxer la plus-value générée par ce type de cession.

660 ORASCOM Télécom Holding a fait recours à l'arbitrage international dans le litige qui l'a opposé à l'État algérien à propos de la cession de sa filiale DJEZZY. L'Etat algérien voulait exercer son droit de préemption, il a proposé un prix considéré comme très insuffisant par le vendeur (ORASCOM). Finalement, la société retire sa demande d'arbitrage et signe un contrat d'achat d'actions pour l'acquisition d'une participation de 51% de DJEZZY pour un montant de 2,6 milliards de dollars. Cet accord a mis terme à plusieurs années de négociation difficiles et a permis à DJEZZY de récupérer ses dividendes (1,862 milliards de dollars) bloqués depuis la promulgation de la LFC 2009.

Les nouvelles règles imposant dans tous les cas aux investisseurs étrangers des partenariats avec les nationaux résidents répondent, non seulement, au désir exprimé officiellement, de freiner les sorties de devises, mais aussi à celui de mieux contrôler les projets en cause par la présence de nationaux dans les conseils d'administration. Mais, si certains investisseurs étrangers n'ont pas respecté leurs engagements, en sont-ils réellement les seuls responsables ? N'y a-t-il pas eu plutôt insuffisance au niveau des organes chargés du contrôle?

Les nouvelles mesures restrictives à l'égard de l'IDE n'ont pas surpris que par leur contenu, la méthode utilisée par le gouvernement pour mener cette réforme dans la précipitation est sans concertation préalable a aggravé la situation d'insécurité juridique ressentie et constatée par les partenaires économiques de l'Algérie.

Paragraphe 2 : Une critique unanime de la méthode

En méconnaissance de la hiérarchie des normes et le principe de non rétroactivité des lois, les règles du nouveau patriotisme économique sont entrées en vigueur d'une façon très contestable. C'est d'ailleurs la méthode de la mise en œuvre des nouvelles mesures qui a été, en premier, critiquée par les investisseurs étrangers et même nationaux.

Eu égard son manque de préparation et la façon cavalière par laquelle elle a été introduite dans le corpus juridique existant, la réforme pose un vrai problème lié à la qualité des textes sources(I). Les critiques concernant la façon dont les autorités ont managé la réforme ne doivent pas cacher les critiques portées sur le fond (II).

I- Une valeur contestable des textes source

Les nouvelles mesures prises en matière d'investissement n'ont pas fait l'objet d'un débat préalable et dissimulent une confusion liée, d'une part, à la qualité des textes qui les ont initialement prescrites et, d'autre part, à leur mélange avec des textes d'un autre ordre. Les modifications les plus importantes apportées au code des investissements ont initialement été insérés dans de simples instructions du chef du gouvernement dont la diffusion est restreinte et échappe aux principaux intéressés. Or, ces instructions prescrivaient à leurs destinataires une application immédiate. Cette simple asymétrie d'information est à elle seule un obstacle à la pérennité des engagements des investisseurs sur le territoire national.

Par ailleurs, les règles imposées par ces instructions sont ouvertement contraires aux règles en vigueur issues, elles, de textes législatifs régulièrement publiés⁶⁶¹, ainsi donc, une instruction prise en conseil des ministres, peut-elle reformer une loi ?⁶⁶² Afin que l'ensemble des nouvelles mesures soient régulières et deviennent accessibles, à tous les opérateurs économiques, il a fallu attendre leur insertion dans la LFC 2009. Ce n'est que six (6) mois plus tard que les investisseurs ont pu découvrir, dans le détail, le contenu des instructions et décider de la nouvelle stratégie à adopter.

Les critiques sur la méthode ne s'arrêtent pas là. À défaut d'avoir été débattues démocratiquement, les nouvelles mesures prises en matière d'investissement devaient, au moins, être expliquées. Ce manque d'explication a été d'autant plus mal ressenti que les auteurs des mesures en cause ont produit en même temps, parfois au sein des mêmes textes, d'autres règles ne concernant pas les investissements mais ayant avec eux un rapport étroit. Il s'agit de règles émises dans le but de favoriser le développement économique national à partir des ressources internes du pays.

Ce mélange en soi, n'est pas anormal car si l'on durcit la législation de l'investissement, il faut compter davantage sur le développement endogène et le stimuler. Mais, en l'occurrence, il n'a pas été facile de faire le tri entre ces différentes mesures et de s'assurer de la cohérence des buts poursuivis par chacune. En effet, certaines dispositions introduites pour favoriser le développement de la production nationale, comme l'alourdissement des procédures d'importation censées réduire la concurrence des pays étrangers, vont non seulement réduire l'activité des sociétés étrangères opérant dans ce secteur mais gêner également, les entreprises locales. Ces mesures visent à faire disparaître les petites entreprises d'importation considérées comme des « *pompes aspirantes de la devise* »⁶⁶³ en faisant entrer d'innombrables produits gadget, voire dangereux, sur le territoire national⁶⁶⁴.

661 L'ordonnance n°01-03 du 20 août 2001 portant le code des investissements a été approuvée par la loi n°01-16 du 21 octobre 2001 (cf. JORA n°62 du 24 octobre 2001)

662 Supra, p. 17.

663 Cf. « *Objectifs : assainir le commerce extérieur, Karim DJOUDI explique le bienfondé des dispositions de la LFC 2009* » B. KHRIS, Liberté édition du 14 août 2009.

664 Voir à ce sujet les explications données par le professeur Salah MOUHIBI, in « Ce sont des mesures légitimes et opportunes », B. KHRIS, Liberté, édition du 3 août 2009.

Ces mesures d'application générale vont nécessairement impacter les entreprises industrielles nationales dont l'activité requiert l'achat à l'extérieur de matière premières⁶⁶⁵. Or, cela n'est pas de nature à favoriser leur développement présenté comme un objectif prioritaire.

Les critiques concernant la façon dont les autorités ont managé la réforme, ne peuvent occulter les critiques moins nombreuses, mais sans doute, plus portées sur le fond.

II- Des inquiétudes liées au contenu des mesures prises et à l'incertitude sur les conditions de leur mise en œuvre

Ces inquiétudes proviennent, tout d'abord, de l'inflexion marquée de la politique économique vers un certain dirigisme qu'on croyait définitivement passer de mode dans le pays. Malgré les dénégations des responsables politiques, ce virage semble remettre en cause les options libérales choisies par l'Algérie depuis 1989 et spécialement depuis 1993 en matière d'investissement étrangers (A). Mais ce sont aussi les conditions pratiques de leur mise en œuvre qui interpellent, car il semble qu'on ait, là encore, fait un grand saut en arrière en renouant avec le centralisme et la lourdeur des procédures relatives à l'investissement de manière générale (B).

A- Une révision de l'option libérale ?

De toutes les mesures annoncées depuis juillet 2008, l'obligation faite aux investisseurs étrangers de s'associer avec des nationaux résidents dans un partenariat où ils ne doivent pas posséder plus de 49% du capital est sans doute la restriction la plus importante apportée au droit des investissements. Certains investisseurs ont assez vite fait connaître leur intention de quitter le pays⁶⁶⁶, d'autres ont décidé de réexaminer minutieusement les projets formés pour s'y implanter⁶⁶⁷.

665 Cf. les critiques émises à cet égard par la CIPA (Confédération des Industries et Producteurs Algériens) in « La guerre du patriotisme économique État-impotateurs », M. BOUDJEMA, Liberté, édition du dimanche 16 août 2009.

666 Selon les informations fournies par le Président de la Chambre Française de Commerce et d'Industrie en Algérie (CFCIA), lors d'un point de presse le 3 août 2009, deux grandes entreprises françaises auraient déjà pris cette décision en janvier 2009, mais il n'a pas souhaité communiquer leur nom, cf. « les français crient à l'insécurité juridique », H. LAMRIBEN, El Watan édition du 13 janvier 2009.

667 Les investisseurs étrangers ont été nombreux à renoncer à leur implantations en Algérie, ici encore aucun nom n'a été donné, mais le cas d'un investisseur espagnol ayant réorienté son projet au Maroc a été cité avec le commentaire dont il a accompagné sa décision : « j'ai de grandes facilités pour le faire au Maroc, de toute manière, un jour ou l'autre, les frontières seront ouverte et j'inonderai le marché ».

Les auteurs de la réforme ont, certes, fait valoir que les partenariats futurs ne devraient pas empêcher l'actionnaire étranger minoritaire de conserver le management et le contrôle de l'entreprise s'il s'associe avec un ou plusieurs algériens résidents, de façon à conserver la part relative prépondérante du capital social. Mais cette condition n'est pas facile à concrétiser car elle suppose l'élaboration d'un pacte d'actionnaires dont les clauses sont toujours délicates à négocier et dont l'application n'est pas à l'abri d'éventuels contentieux. Par ailleurs, si la règle du partenariat obligatoire avec les algériens résidents n'est pas une contrainte insurmontable pour l'investisseur étranger, l'absence de toute possibilité de négociation au sujet des parts de chaque investisseur au capital de la société, revient à supprimer toute liberté contractuelle et va à l'encontre de l'économie de marché.

Il semble qu'avec ce type de règles, l'Algérie n'a pas tant cherché à réduire les avantages accordés aux investisseurs étrangers qu'organiser les moyens de les mettre sous surveillance. En effet, dans la mesure où les autorités n'ont jamais déclaré de façon franche et directe ce qu'elles entendent contrôler, cela a instauré un climat de suspicion délétère.

L'autre mesure qui inquiète les investisseurs étrangers, c'est l'obligation de conserver une balance des entrées et sorties de devises favorables à l'Algérie pendant toute la durée de vie du projet, autrement dit de faire rentrer plus de devises qu'ils n'en font sortir. Si la question s'est, au départ, posée à propos du sens à donner à l'expression « *durée de vie du projet* »⁶⁶⁸, le règlement n°09-06 du 26 octobre 2009 l'a résolue en précisant les éléments dont est composée cette balance.

Il ressort clairement desdits éléments que les investisseurs doivent veiller au solde de la balance pendant toute la durée de leur installation et de leur exploitation. Cette mesure doit être rapprochée de celle qui impose désormais aux investisseurs de recourir au financement local pour assurer les dépenses « *nécessaires à la réalisation de l'investissement* ».

algérien... » cf. « Partenariat rétroactif », G. OUKAZI, Le Quotidien d'Oran édition du 9 août 2009. Lors d'une rencontre bilatérale qui s'est tenue à Alger le 6 décembre 2009, le Ministre allemand délégué à l'économie du Land de Bavière a déclaré que les investisseurs allemands hésitaient à s'installer en Algérie en raison de l'instabilité et de l'illisibilité du cadre juridique, cf. « Les allemands restent sur la défensive », cf. Le Soir d'Algérie, édition du 7 décembre 2009.

668 Cf. « *Loi de finances complémentaire pour 2009 : les clarifications de DJOUDI (ministre des finances) dont débat* », Ghania OUKAZI, Le Quotidien d'Oran, lequotidien-oran.com 16 août 2009.

Avec cette obligation, les investisseurs étrangers ne souscriront pas -ou beaucoup moins- d'emprunts à l'étranger et auront ainsi moins de capital à rapatrier, c'est-à-dire à faire figurer au crédit de la balance où s'inscrivent les sorties en devises. Ce qui relève également du même calcul - économies de devises- les dispositions prises pour inciter les investisseurs étrangers à s'approvisionner auprès des fabricants nationaux.

Il est tout à fait légitime que l'État algérien veuille à éviter les sorties massives des bénéfices générés sur son territoire et exige qu'une partie de ces derniers soit réinvestie sur place pour participer au développement durable de l'économie nationale, néanmoins, ces obligations restreignent gravement la liberté des investisseurs étrangers et heurtent de façon brutale l'attractivité de l'Algérie acquise à grand frais.

B- Le retour aux pratiques de contrôle

L'obligation de déclaration préalable à tout investissement impliquant un étranger, la suppression pure et simple du délai très court accordé à l'ANDI pour répondre aux demandes d'avantages et l'approbation nécessaire du CNI sur la plupart des projets d'investissements sont, en effet, des obstacles qui risquent de décourager fortement l'IDE en Algérie.

L'obligation de souscrire une déclaration d'investissement dans tous les cas, y compris lorsque l'investisseur ne sollicite pas d'avantages, avait été supprimée en 2001 par l'ordonnance n°01-03. Sur ce point, on constate donc un retour aux règles posées par le décret législatif n°93-12 du 5 octobre 1993. Statutairement, le CNI doit se réunir au moins une fois par trimestre mais, en réalité, il se réunit moins souvent. En outre, cette instance ne dispose pas des moyens humains et financiers nécessaires à l'examen d'un nombre important de dossiers. Il va donc nécessairement se créer un goulot d'étranglement à son niveau et les décisions d'octroi d'avantages vont être ralenties. Quant au rôle de l'ANDI, il se trouve du même coup singulièrement réduit puisqu'elle est réduite à un simple guichet d'accueil des demandes avant de les transmettre au CNI. C'est dans ce esprit que la LFC 2009 a voulu contraindre les importateurs à effectuer eux même les formalités bancaires et douanières préalables à l'importation et qu'elle a, d'autre part, exigé le paiement de toute importation par crédit documentaire.

En interdisant toute procuration dans les opérations d'importations, la première de ces obligations devait permettre d'empêcher les opérateurs de l'économie parallèle d'obtenir des immatriculations de complaisance au registre du commerce et d'alimenter leurs activités occultes par des achats de biens à l'étranger. Outre leurs coûts en impôts fraudés, ces pratiques forment en effet une concurrence

déloyale aux opérateurs de l'économie officielle et l'on comprend la nécessité de leur mettre un terme. Mais la méthode préconisée est contestable.

Outre ces trois mesures qui réintroduisent des procédures centralisées et bureaucratiques dans le traitement des projets d'investissements, l'Algérie renoue avec une vieille tradition de contrôle du commerce extérieur. Cette nouvelle forme de contrôle instaurée tend à décourager les entreprises de s'installer sur le créneau de l'importation ou à les convaincre de réduire leurs approvisionnements à l'étranger en compliquant excessivement l'acte d'importer⁶⁶⁹.

Cette mesure a soulevé une énorme vague de protestation, les chefs d'entreprises ont pour mission de créer de la valeur ajoutée et non de perdre du temps en formalités administratives. La mesure laissait, par ailleurs entendre, que le Centre National du Registre de Commerce (CNRC) ne faisait pas son travail de contrôle et d'assainissement des immatriculations attribuées⁶⁷⁰. Enfin et surtout, la mesure contestée ciblait les importateurs qui n'achètent à l'étranger que des biens de consommation courante destinés aux particuliers. Au demeurant, la lutte contre les importateurs de biens destinés à la revente n'a visiblement pas éradiqué que les petits importateurs et a épargné les gros importateurs quasi-institutionnel protégés et qui opèrent sous couvert de sociétés de façade.

Quant à la deuxième mesure obligeant les importateurs à régler leurs importations par le crédit documentaire⁶⁷¹, elle a été vivement contestée. L'objectif espéré derrière cette mesure est d'assurer la traçabilité des opérations d'importations, contrôler la qualité des opérateurs et vérifier que toutes les conditions de l'opération, y compris le prix sont conformes aux intérêts de l'économie nationale⁶⁷². De leur côté, les opérateurs du commerce extérieurs ont fait valoir que le crédit documentaire est une procédure lourde et coûteuse qui risque de mettre en difficulté beaucoup d'entreprises privées

669 Finalement, les autorités vont faire marche arrière et vont admettre que les dirigeants des sociétés importatrices conservent la possibilité d'habiliter un employé à accomplir à leur place les formalités bancaires, cela revient à vider pratiquement de toute portée la règle posée à l'article 66 de la LFC 2009.

670 En réalité le CNRC procède tous les deux ans à des opérations d'assainissement de ses listes, mais il ne peut pas contrôler le travail des employés de ses 49 agences locales qui continuent bien évidemment à attribuer des nouveaux numéros.

671 Le crédit documentaire est une opération par laquelle une banque (banque émettrice)s'engage irrévocablement, à la demande et pour le compte de son client importateur (le donneur d'ordre), à régler à un tiers exportateur (le bénéficiaire) dans un délai déterminé, une certaine somme contre la remise de documents strictement conformes aux conditions et termes du crédit, justifiant de la valeur et de l'expédition de marchandises ou de la réalisation de prestations de services. Il s'agit d'une garantie de paiement autonome par rapport au contrat commercial qui lie l'exportateur et l'importateur, de sorte que ce dernier ne peut invoquer aucun argument tiré dudit contrat, de la marchandise ou de ses rapports avec l'exportateur pour refuser de payer si les documents que ce dernier présente sont réguliers. Par ailleurs, même si les marchandises ne sont pas conformes aux stipulations du contrat de vente, la banque doit tenir son engagement dès lors que les documents présentés sont conformes aux termes et conditions du crédit. Cf. Hubert MARTINI, Dominique DEPREE, *Crédits documentaires, lettre de crédit stand-by, cautions et garanties, Guide pratique*, Revue Banque, 2007, p.33 ets.

672 Cf. « Règlement exclusif par crédit documentaire. *Quid de l'intérêt de l'entreprise algérienne ?* », Le Soir d'Algérie, 01 août 2009.

algériennes⁶⁷³ au moment même où les pouvoirs publics prétendent vouloir les aider à se développer. Les partenaires de l'Algérie ont également contesté cette disposition⁶⁷⁴. A l'occasion, il faut noter que les dossiers à monter pour ce type de paiement sont plus lourds et cela va pénaliser tous les importateurs, ceux qui importent des biens sans intérêt à l'économie nationale et les producteurs qui vont chercher à l'extérieur les matières premières et les biens divers non produits localement et indispensables à leur activité.

673 Cf. « *Obstacles aux importations* », Hocine LAMBRIEN, El Watan, 3 août 2009.

674 Un investisseur étranger déclare à Paris : « C'est draconien, c'est la première fois que je vois un pays limiter ainsi à un seul moyen de paiement le règlement de ses importations », cf. « *L'Algérie freine ses importations et les investissements étrangers* », Marie-Laure CITTANOVA, Les Echos 7 et 8 avril 2009.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

La décennie écoulée est marquée par une opulence financière due essentiellement à une augmentation rapide et substantielle des cours des hydrocarbures sur le marché mondial. Ces revenus massifs ont permis à l'Algérie de payer la quasi-totalité de sa dette extérieure auprès de ses créanciers publics et privés et de se lancer dans des programmes de dépenses d'investissement publics à très grande échelle.

Pour redynamiser l'économie nationale et améliorer l'attractivité du pays, le gouvernement mobilise la dépense publique au profit de la construction des infrastructures de base. Ceci constitue incontestablement une grande avancée. Cependant, la concentration de l'action économique autour de la dépense publique a eu pour conséquence de réactiver les anciens réflexes et comportements de l'Etat omni compétent et omni présent qui est, à la fois, régulateur, opérateur et arbitre. La lecture du droit économique algérien devient difficile, elle est à la limite de malaise intellectuel.

La mobilisation massive de la dépense publique dans l'objectif de renforcer le stock infrastructurel du pays a eu lieu dans l'ignorance des normes de bonne gouvernance en la matière. Des études comparatives et des rapports des institutions internationales, notamment la BM, font état de la mauvaise qualité de la dépense publique en Algérie, par conséquent, son impact sur la croissance économique reste très modéré. L'absence d'une gestion budgétaire efficace va de pair avec le glissement de plus en plus poussé de cette matière dans domaine réglementaire.

Le retour d'un État omni compétent et omniprésent se confirme également à l'analyse de la profonde mutation du droit de l'investissement en Algérie. Certes, l'aisance et la crédibilité financière, ajoutée à d'importants gisements d'hydrocarbures, suscitent des convoitises d'investisseurs pour qui, seul compte, le rendement à court terme au détriment du développement durable de l'Algérie.

Ainsi, imposer un contrôle rigoureux pour différencier l'investisseur *opportun* de celui qui le serait moins est certainement un objectif légitime, voir nécessaire. Mais, il se doit d'être mis en œuvre de manière transparente et précise pour éviter tout risque de violer les principes fondamentaux d'égalité et de non-discrimination vis-à-vis des investisseurs étrangers et surtout de ne pas remettre en cause le choix d'une économie de marché.

La mise en place d'une infrastructure juridique solide et stable, y compris en injectant des normes et mécanismes plus sévères donnera, certainement, plus de crédibilité au gouvernement et assurera un minimum de sécurité juridique aux partenaires économiques étrangers.

CONCLUSION GENERALE

Élaboration des normes : un procédé instable

L'absence de codification précise et respectée de la production du droit en Algérie, forme un des éléments d'instabilité qui caractérisent l'environnement du monde des affaires et de l'économie. Des codes importants (code domanial, code douanier, code d'investissement ou le code des impôts) ont été régulièrement amendés, modifiés à travers les lois de finances ou des lois de finances rectificatives ou complémentaires adoptées à la « *sauvette au détour de quelques obscures alinéas auxquels nul ne prête attention, au pire par une décision réglementaire, voire une simple instruction venue d'en haut* »⁶⁷⁵. Ce type de bricolage et de "manipulation juridique"⁶⁷⁶ a des conséquences coûteuses sur l'économie nationale mais, hélas, aucune analyse comptable de ce fait n'a été entreprise.

L'État, gestionnaire de la rente, "corrige le droit"⁶⁷⁷ selon les conjonctures et les circonstances et il est le seul à maîtriser les données et les modalités sans risque de contestation, y compris de l'appareil judiciaire. Jusque-là, l'idée d'organiser des consultations avec les parties intéressées sur une quelconque réforme ou modification de droit ne semble pas occuper l'esprit des décideurs, cette situation favorise l'éclosion et l'expansion d'une culture de l'opacité dont profitent les opérateurs économiques intermédiaires⁶⁷⁸.

La dimension juridique des mutations socio-économiques vécues par l'Algérie

Lorsque l'on évoque la dimension juridique des mutations socio-économiques vécues par l'Algérie durant les cinq décennies écoulées (depuis l'indépendance), la première idée qui vient à l'esprit n'est pas de faire l'apologie de la loi algérienne, mais bien de d'essayer de

675 M. A. BEKHECHI, « Variations autour d'un demi-siècle de production juridique algérienne. Le long chemin vers la construction d'un système juridique pour le développement et la bonne gouvernance », in Algérie, c cinquante ans après, la part du droit, Edition AJED, Alger 2013, p. 184.

676 Ibid.

677 Ibid.

678 Bien évidemment ces opérateurs ont le privilège de l'information sur les projets et propositions juridiques que les gouvernements préparent. Les opérateurs économiques présents en algérien ne sont donc pas sur le même pied d'égalité en matière d'information, or que l'information est le premier élément nécessaire à toute opération d'entrepreneuriat.

comprendre comment la loi a pu permettre la reconstruction d'un ordre détruit par la colonisation et le développer pour permettre à l'Algérie d'inscrire son devenir dans la modernité. Cette modernité exige de tout pouvoir qu'il trouve sa source dans la société.

La loi d'un Etat indépendant se doit, formellement et matériellement, se borner à la souveraineté qui s'identifie au peuple en lui devenant consubstantielle. Une évolution chaotique de la loi révèle des hésitations dues, principalement, à la faiblesse et la fragilité de la légitimité du gouvernement en place. Ainsi donc, l'adoption des choix essentiels pour répondre au double défi de bâtir l'Etat sur des fondements solides et s'inscrire dans une modernité conforme aux aspirations et attentes de la société s'avère comme un exercice extrêmement difficile.

De l'étatisme à Etat de droit, quel aboutissement ?

Le système socio-économique et politique algérien a connu des bouleversements importants du fait des changements intervenus dans les modes de gestion des ressources naturelles et de l'économie d'une manière générale et des échecs successifs de l'établissement d'un mode de gouvernement démocratique stable⁶⁷⁹. L'Algérie n'a donc pas réussi sa transition de l'étatisme à l'Etat de droit.

Le discours politique faisant référence à l'établissement d'une économie de marché transparente et compétitive, à certes, eu quelques applications à travers des instruments juridiques nombreux et diversifiés. Mais, ce droit d'essence libéral se retrouve défié, en permanence, par des remises en cause visant à renforcer la place de l'État, en tant qu'agent économique dominant agissant aussi bien en tant qu'investisseur, opérateur que régulateur. Ce qui est au-delà du constat matériel de l'aléa juridique créé par ce mouvement de balancier, pousse à questionner la capacité du gouvernement algérien à mettre en œuvre un plan de réforme socio-économique et politique en utilisant les vertus stabilisatrices de la force du droit.

⁶⁷⁹ On signale à ce propos l'absence d'une réelle volonté de faire des réformes en ce sens.

Dans la mesure où l'État jacobin reste ainsi une réalité bien ancrée, l'autre question que l'on peut, légitimement se poser, est de savoir si on peut réformer l'Etat démiurge, autrement dit, ce dernier peut-il s'accommoder d'un quelconque régime de liberté, d'autonomie et d'indépendance ?

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages, manuels et traités

AMIN Samir, NYERERE Julius, *Le dialogue inégal, écueils du nouvel ordre économique international*. Genève, CETIM, mai 1979, 75 p.

BALTA Paul, *La stratégie de Boumediene*, Paris, édition Sindbad, 1978, 229 p.

BARRE Raymond, SOROUR Ahmed Fathi, *Le rôle de l'Etat dans le développement de l'économie, approches nationales*, Bruxelles, édition Bruylant, 1997, 793 p.

BANAFSHEH Farajollahi, « La production de normes et standards budgétaires et comptables publics par les institutions internationales spécialisées », édition Paris 1, 2006, 888 p.

BEDJAOUI Mohamed, *La révolution algérienne et le droit*. Bruxelles, édition Association des Juristes Démocrates, 1961, 262 p.

BEDJAOUI Mohamed, *Pour un nouvel ordre économique international*. Paris, édition UNESCO, collection « nouveaux défis du droit international », 1979.

BELANGER Michel, *Institutions Economiques Internationales, la mondialisation économique et ses limites*, Paris, 6^{ème} édition, Economica, 1997, 288 p.

BENACHENHOU Abdelatif, *La fabrication de l'Algérie*, édition Alpha Désign, mai 2009, 296 p.

BENBITOUR Ahmed, *L'Algérie au troisième millénaire, défis et potentialités*, Alger, édition MARINOOR, 1998, 247 p.

BENBITOUR Ahmed, *L'expérience algérienne de développement 1962-1991, Leçons pour l'avenir*, édition techniques de l'entreprise, Alger, 1992.

BENCHIKH Madjid, *Droit international du sous-développement : nouvel ordre dans dépendance*, Paris, édition Berger-Levrault, 1983, 331 p.

BENCHIKH Madjid, *Introduction critique au droit international*, Paris, édition Presse universitaires de Lyon, 1986, 134 p.

BENISSAD Hocine, *Algérie : de la planification socialiste à l'économie de marché*, Alger, Enag édition, 2004, 283 p.

BENISSAD Hocine, *Algérie : Restructuration et réformes économiques (1979-1993)*, Alger, édition, OPU, 1994, 225 p.

BENISSAD Hocine. *L'ajustement structurel. L'expérience du Maghreb*, Alger, édition OPU, 1999, 121 p.

BENISSAD Hocine. *L'ajustement structurel: objectifs et expériences*. Alger, édition Alim, 1993, 100 p.

BENISSAD Hocine, *L'Algérie de la planification socialiste à l'économie de marché*, Alger, Enag édition, 2004, 283 p.

BENISSAD Hocine, *La réforme économique en Algérie (ou l'indicible ajustement structurel)*, 2^{ème} édition, Paris, OPU, 1991, 159 p.

BENNOUNA Mohamed, *Le droit international du développement, Tiers-monde et interpellation du droit international*, Paris, édition Berger-Lavault, 1983, 355 p.

BOUSSOUMAH Mohamed, *L'entreprise socialiste en Algérie*, Alger, édition OPU, 1982, 682 p.

BOY LAURENCE, *Réflexions sur le droit de la régulation*, Paris, Édition Dalloz, 2001, p. 303.

BRAHIMI Ahmed, *L'économie algérienne*, Alger, OPU, 1991.

CARREAU Dominique, P JUILLARD Patrick, *Droit international économique*. Paris, 10^{ème} édition Pedone, 2009, 633 p.

CARREAU Dominique. *Le Fonds monétaire international*, Paris, édition Armand Colin, 1970, 270 p.

CARREAU Dominique, *Le système monétaire international, aspects juridiques*, Paris, édition Armand colin, 1972, 379 p.

CHEVALLIER Jacques, *L'État post-moderne*, 3^{ème} édition, Paris, LGDJ, 2008, 266 p.

CHEVALLIER Jacques, *L'État*, 2^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2011, 121 p.

DAHMANI Ahmed, *L'Algérie à l'épreuve, économie politique des réformes 1980-1997*, Alger, Casbah éditions, 1999, 291 p.

DEHOVE Michel, MATHIS Jean, *Le système monétaire international*, Paris, Dunod, 1986, p 271.

- DELBECQUE Éric, *Quel patriotisme économique ?* Paris, PUF, 2008, 184 p.
- DENIDENI Yahia, *La pratique du système budgétaire de l'Etat en Algérie*. Alger, OPU, 2002, 405 p.
- GOUMEZIANE Smaïl, *Le mal algérien, économie politique d'une transition inachevée 1962-1994*, Paris, édition Fayard, 1994, 303p.
- GOUMIRI Mourad, *L'offre de la monnaie en Algérie*, Alger, ENAG, 1993, 351 p.
- HADJ NACER Abderrahmane, *La martingale algérienne, réflexion sur une crise*. Alger, Barzakh édition, 2011, 238 p.
- HENNI Ahmed, *La dette*, Alger, édition ENAG, 1992, 91 p.
- HENNI Ahmed, *Essai sur l'économie parallèle, cas de l'Algérie*. Alger, édition ENAG, 1991, 159 p.
- HIDOUCI Ghazi, *Algérie libération inachevée*, Paris, édition La découverte, 1995, 302 p.
- KHODRI Aïssa, *L'égalité souveraine des États et la solidarité internationale pour le développement*, contribution à l'étude juridique du concept du nouvel ordre économique international, Alger, édition OPU, 1990, 338 p.
- L'HERITEAU Marie France, *Le Fonds monétaire international et les pays du Tiers-monde*, Paris, édition PUF, 1986, 277 p.
- LAGGOUNE Walid, *Algérie : cinquante ans après, la part du droit*. Tome 1 et 2, Alger, édition AJED, 2013, 894 p.
- LELART Miche, *Les opérations du Fonds Monétaire International*, Paris, édition Economica, 1988, 441 p.
- NAAS Abdelkrim, *Le système bancaire algérien, de la décolonisation à l'économie de marché*, Paris, édition Maisonneuve & Larose, 2003.
- NICINSKI Sophie, *Droit public des affaires*, Paris, édition Lextenso, 755 p.
- PELLET Alain, *Le droit international du développement*, Paris, édition PUF, 1978, 125 p.
- RAFFINOT Marc, *Dette extérieure et ajustement structurel*, Paris, Edifice, 1991, 179 p.
- RIPPERT Georges, *Traité du droit commercial*, Paris, LGDJ, 1976, p. 865.
- RN Gardner, *Sterling-dollar diplomacy in Current Perspective, the Origins and the prospects of our international economic order*, New York, Columbia University Press, , 1980, 424 p.
- ROMI Raphael, LINOTTE Didier, *Droit public économique*, Paris, 7^{ème} édition, Lexis Nexis, 2012, 482 p.

RUDLOFF Marcel, *Économie internationale*, Paris, édition Cujas, 1982. 428 p.

RUDLOFF Marcel, *Economie politique du Tiers-monde*, Paris, édition Cujas, Paris 1968, 721 p.

SAADI Nordine, *La gestion socialiste des entreprises en Algérie : essai d'évaluation*. Alger, OPU, 1985, 575 p.

SEROUSSI Roland, *Gatt, FMI, Banque mondiale, les nouveaux gendarmes du monde*, Paris, Dunod, 1994, 208 p.

SID AHMED Abdelkader, *L'OPEP : passé, présent et perspective*. Paris, Economica, 1980.

SID AHMED Abdelkader, *Nord-Sud: Les enjeux, théorie et pratique du nouvel ordre économique international*, Paris, Publisud, 1981, 313 p.

SIROEN Jean Marc, *L'économie mondiale : Anciennes hégémonies, nouvelles puissances*, Paris, Armand Colin, 1993, 192 p.

TERKI Noureddine, *Les sociétés commerciales*, Alger, édition AJED, 2010, 312 p.

ZOUAÏMIA Rachid, *Le droit de la concurrence*, Alger, Maison d'édition Belkeise, 2012, 269 p.

ZOUAÏMIA Rachid, *Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie*, Alger, Houma éditions, 2005.

ZOUAÏMIA Rachid, *Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie*. Alger, Maison d'édition Belkeise, 2012, 269 p.

Articles :

ARKOUN Yacouth, « Le droit des affaires en Algérie, 50 ans après l'indépendance, quelle configuration ? », in Algérie cinquante ans après, la part du droit, édition AJED, Alger 2013. P. 331- 371.

AUTIN Jean Louis, « Le devenir des autorités administratives indépendantes », Revue française de droit administratif, 2010, pp. 883-916.

BABA AHMED Leila, « L'assainissement financier des entreprises industrielles publiques », Revue algérienne d'économie et de gestion, mai 1997, n°1, pp. 62-92.

BARRE Raymond, « Contribution d'un économiste à la réflexion de juristes sur le rôle de l'État dans le développement de l'économie » in *Le rôle de l'Etat dans le développement de l'économie, approches nationales*, Congrès du Caire sous la direction du professeur Raymond Barre, Institut international de droit d'expression et d'inspiration française, Éditions Bruylant, Bruxelles, 1996, pp. 11-12.

BEKHECHI Mohamed, « L'investissement et le droit : réflexion sur le nouveau code algérien », Droit et pratique du Commerce international, 1994, 20 (1), pp. 133-162.

BEKHECHI Mohamed, « Variations autour d'un demi-siècle de production juridique algérienne : le long chemin vers la construction d'un système juridique pour le développement et la bonne gouvernance » in ouvrage collectif sous la direction de Walid LAGGOUNE, Algérie cinquante ans après : la part du droit, éditions AJED, Alger 2013, 2 tomes, pp. 153-232.

BELHIMER Amar, « Transition de l'Etat gestionnaire à l'état régulateur en Algérie », in *Le rôle de l'Etat dans le développement économique, approches nationales*, Congrès du Caire sous la direction du professeur Raymond Barre, Institut de droit d'expression et d'inspiration française, Éditions Bruylant, Bruxelles 1996, pp. 56- 92.

BELHIMER Amar, « L'impact du remboursement anticipé de la dette extérieure sur le climat des affaires en Algérie », Revue algérienne de sciences juridiques et économiques, 2007, pp. 1-21.

BELHIMER Amar, « L'exigence de sécurité juridique et les obstacles à sa mise en œuvre », Revue algérienne des sciences juridiques et administratives, décembre 2013, n°4, pp. 5-22.

BELMIHOUB Mohamed, « Gouvernance et rôle économique et social de l'Etat : entre exigences et résistances », Revue IDARA, 2001, n°21, volume 11, pp. 7-35.

BENABDALLAH Youcef, « Rente et désindustrialisation », Confluences Méditerranée, 2009/4 n°71, pp. 85-100.

BENCHENEB Ali, « Le Contrat en droit algérien : entre texte(s) et contexte(s) », in ouvrage collectif sous la direction de Walid LAGGOUNE, Algérie cinquante ans après : la part du droit, éditions AJED, Alger 2013, 2 tomes, pp. 279-294.

BENCHIKH Madjid, *Les instruments juridiques de la politique algérienne des hydrocarbures*, Alger, OPU, 1973.

BOUARA Mohamed Tahar, « L'évolution du cadre normatif des dépenses d'investissement de l'Etat en droit algérien », in ouvrage collectif sous la direction de Walid LAGGOUNE, Algérie cinquante ans après : la part du droit, éditions AJED, Alger 2013, 2 tomes, pp. 615-698.

BOURGUIGNON François, « Repenser les infrastructures pour le développement : observation finale », *Revue d'économie du développement*, 2007/4-volume 21, pp. 125-134.

BOUSSOUMAH Mohamed, « L'évolution de la notion d'entreprises publique dans le droit algérien », *Revue algérienne des sciences juridiques et administratives*, mars 1989, n°1.

BOUVIER Michel, « Prévision et programmation pluriannuelle dans un contexte d'incertitude », *Revue française des finances publiques*, 1992, n°39.

BOUVIER Michel, « l'État intelligent et la nouvelle gouvernance », *Revue française finances publiques*, mars 2008, n°101, pp. 3-5.

BOUYAKOUB Ahmed, « Le comportement des entreprises publiques en période de transition en Algérie », *Revue algérienne d'économie et de gestion*, mai 1997, n°1, pp. 27-49.

BRAIBANT Georges, « L'Etat face aux crises », *Revue Pouvoirs*, 1979-10, pp. 5-9.

CARREAU Dominique, « Le nouvel ordre économique international », *Journal du droit international*, 1977, n°3, pp. 295-605.

CARREAU Dominique, « Le rééchelonnement de la dette extérieure des Etat », *Journal de droit international*, n°1, janvier-février-mars 1985, pp. 5-48.

CARREAU Dominique, « Le rééchelonnement des dettes, le point de vue des banques », *Revue de jurisprudence commerciale*, numéro spécial « Les opérations de banques », 1985, pp. 76-97.

CARREAU Dominique, « L'augmentation de la quote-part de la France au Fonds monétaire international : la décision du conseil Constitutionnel du 29 avril 1978 », *Revue général de droit international public*, 1979, p.209-219.

CHABANE Mohamed, « Entre investissement et placements : quels choix stratégiques pour l'Algérie », *Revue Averroès*, printemps-été 2010, n° 3.

CHAMPAUD, « Régulation et droit économique », *Revue internationale de droit économique*, 2002, n° 1, p. 61.

CHAVAUCHEZ Benoît, « La dépense publique, au cœur de nos systèmes de finances publiques », *Revue Française des finances publiques*, mars 2002, n°77, pp. 26-32.

CORM Georges, « La réforme économique algérienne : une réforme mal aimée ? », Maghreb-Machrek, jan-mars 1993, n°139, pp. 9-24.

DESTANNE DE BERNIS, « Les industries industrialisantes et les options algériennes », Revue du Tiers-Monde, Tome XII, juillet-septembre 1971, n°47, pp. 545-643.

EL HADI Chalabi, « La constitution du 23 février : entre dictature et démocratie », NAQD 1991/1, n°1, pp. 25-35.

ESTACH Antonio, « Infrastructures et développement : une revue des débats récents et à venir », Revue d'économie du développement, 2007-4 volume 21, pp. 5-53.

FAUJAS Gérard, « Pourquoi Hanoi et Kuala Lumpur ont laissé Alger à la traîne », Jeune Afrique, 2010, n° 2582.

FOCSANEANU Lazar, « Endettement extérieur, renégociation des dettes, contrôle du crédit international », Revue général droit international public, 1985, tome89, n°2, pp. 299-351.

FRISON-ROCHE Marie-Anne, « victoire du client », Revue Sociétal, n°30, 4^e trimestre 2000, pp. 49-54.

FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Définition du droit de la régulation économique », Recueil Dalloz, 2004, pp. 126-133.

GUESMI Amelle, GUESMI Ammar, « Patriotisme économique, investissements étrangers et sécurité juridique », in L'exigence et le droit, études en l'honneur de Mohand Issad, Alger, AJED, 2011, pp. 263-294.

HABAS Josette, La fonction législative en Algérie : Constitution du 22 novembre 1976, Thèse en droit public, Montpellier I, 1980, 520 p.

HACHEMAOUI Mohamed, « La corruption politique en Algérie : l'envers de l'autoritarisme », Revue Esprit, juin 2011, p111-135.

HADJ NACER Abderrahmane, « L'autonomie de proposition des pays endettés », in La dette du Tiers-monde, état de la question, Archimède et Léonard, 1994, n°11 hors-série.

HUBAC Sylvie, PISIER Evelyne, « Les autorités face aux pouvoirs », in Claude-Albert Colliard et Gérard Timsit (dir), Les autorités administratives indépendantes, PUF, collection les voies du droit, Paris 1988, pp.128-129.

JOBART Jean, « Essai de définition du concept de régulation : de l'histoire des sciences aux usages de droit », Droit Prospectif, 2004, n°1, p.54.

JOUVE Edmond, « Droit international et développement, ou vers un nouvel ordre juridique international », Revue française d'études politiques méditerranéennes, novembre 1976, pp. 98-102.

LAGGOUNE Walid, « De l'État entrepreneur à l'État actionnaire, discours juridique et réalité d'un processus », Revue algérienne des sciences juridiques et administratives, 1993, n°4, pp. 723- 751.

LAGGOUNE Walid, « L'État dans la problématique du changement : éléments de réflexion », Revue IDARA, 2003, n°25, volume 13, pp. 35-48.

LAGGOUNE Walid, « De l'État entrepreneur à l'État actionnaire : discours juridique et réalité d'un processus », Revue algérienne des sciences juridiques et administratives, 1993, n°4, pp. 723-751.

LAGGOUNE Walid, « La révision constitutionnelle du 23 février 1989 (enjeux et réalité) », Revue algérienne des sciences juridiques et administratives, 1990, n°3, pp. 753-773.

LOMBARD Martine, « Le droit public de l'économie au XXI siècle », Actualité juridique Droit Administratif, 2009, pp. 12-17.

LOMBARD Martine, « Brèves remarque sur la personnalité morale des institutions de régulation », Revue juridique de l'économie publique, n°619, avril 2005, p. 127.

MAHIOU Ahmed « Les séquences du changement juridique en Algérie : cinquante ans de droit (1962-2012) permanences et changements », Revue Insaniyates, 2012, n°57-58, pp. 73-89.

MAHIOU Ahmed, « L'Algérie et les organisations internationales », Annuaire français de droit international, 1982, volume 28, n°1, pp. 127-145.

MAHIOU Ahmed, « Le nouvel ordre économique et droit international ». Revue Belge de Droit International, 1976, p. 423.

MANIGAT Mirlande, « Les pays du Tiers-monde et la réforme du système monétaire international », Revue française de science politique, 1973, n°3, pp. 500-525.

MERLOZ Georges, La conférence de Manille : une pause (CNUCED V -7 mai-3juin 1979), Annuaire français du droit international, 1979, volume 25, pp. 637-667.

MERNACHE Amina, « *La diplomatie algérienne : la nostalgie d'une gloire perdue* », Dynamique internationales, octobre 2012, n°7, pp.1-18.

MEZOUAGHI Mihoub et TALAHITE Fatiha, « Les paradoxes de la souveraineté économique en Algérie », Confluences méditerranée, Automne 2009, n°71, pp. 9-26.

NICINSKI Sophie, « Le plan de relance de l'économie », Revue française de droit administratif, 2009, pp. 273-290.

NOUVEL Yves, « Les mesures équivalant à une expropriation dans la pratique récente des tribunaux arbitraux », Revue général de droit international public, 2002-1, pp.80-102.

PREVOST Gérard, Introduction à l'étude du concept du "*Gouvernance*", Revue IDARA, 2001, n°21, volume 11, pp. 37-70.

POLI Romain, « Les indicateurs de performance de la dépense publique », Revue française de finances publique, juin 2003, n°83, pp. 107-113.

RIVERO Jean, « L'action économique de l'État », Revue économique, novembre 1962, n°6, pp. 886-896.

RULLEAU Claudine, « La refonde de l'ordre international », Revue française d'études politiques méditerranéennes, novembre 1976, pp. 103-107.

SAÏDJ Luc, « Enjeux autour d'un principe controversé », Revue française des finances publiques, septembre 2010, n°111- pp. 4-14.

SAVY Robert, « Les pouvoirs économiques exceptionnels », Revue Pouvoirs, 1979-10, pp. 79-86.

SEDIKKI Mohamed, « Investissements publics et gouvernance en Algérie : quelle relation ? Evaluation des effets des programmes d'investissements publics 2001-2014 et leurs retombées sur l'emploi, l'investissement et la croissance économique », Colloque international, Evaluation des effets des programmes d'investissements publics 2001-2014 et leurs retombées sur l'emploi, l'investissement et la croissance économique, le cas de l'Algérie. Université Ferhat Abbas, Sétif, 11 et 12 mars 2013.

SOREL Jean-Marc, « Quelques aspects juridiques de la conditionnalité du FMI et leurs conséquences », EJIL, 1996, pp. 42-66.

TAIB Essaïd, « Les relations entre les fonds de participation et l'État algérien », Revue internationale de droit économique, 1990, n°1, pp.103-113.

TERKI Nouredine, « La protection conventionnelle de l'investissement étranger en Algérie », Revue algérienne des sciences juridiques et administratives, 2001, n° 2, pp. 9-31.

TERKI Nouredine, « La société d'économie en droit algérien », Journal de Droit International, 1988, pp. 719-739.

TERKI Nouredine, « Les aspects juridiques de la privatisation des entreprises publiques économiques » Revue algérienne de sciences juridiques et administratives, 2008, n°3, pp.5-34.

TERKI Nouredine, « L'Investissement direct étranger et le retour au protectionnisme », in ouvrage collectif sous la direction de Walid LAGGOUNE, Algérie cinquante ans après : la part du droit, éditions AJED, Alger 2013, 2 tomes, pp. 375-400.

ZEKANE Abdelkader, « Le rôle des infrastructures dans la croissance de l'économie algérienne : essai d'analyse économétrique », Revue des sciences commerciales et de gestion, 2004, n°3. Alger.

ZOUAÏMIA Rachid, « De l'articulation des rapports entre le Conseil de la concurrence et les autorités de régulation sectorielles en droit algérien », Revue IDARA, 2007, n°33, volume 13, pp. 31-49.

ZOUAÏMIA Rachid, « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique algérien », Revue IDARA, 2001, n°21, volume 11, pp. 125-149.

ZOUAÏMIA Rachid, « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien », Revue IDARA, 2005, n°1, volume 15, pp. 5-45.

ZOUAÏMIA Rachid, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », Revue IDARA, 2003, n°26, volume 13, pp. 5-47.

ZOUAÏMIA Rachid, « Les pouvoirs de la Commission bancaire en matière de supervision bancaire », Revue IDARA, 2010, n°40, pp. 45-72.

Thèses :

AUTIN Jean-Louis, *Le droit économique algérien, l'examen des institutions juridiques au service de l'analyse de la formation sociale*, thèse en droit public, Montpellier I, juin 1976, 568 p.

BELHIMER Ammar, *Analyse politique et juridique des stratégies de gestion de la dette extérieure d'Algérie de 1986 à 1996*, thèse en droit public, Paris5, 1997, 386 p.

BEN ABDELKADER Farid, *Du droit de l'Etat à l'Etat de droit dans les pays arabes de la méditerranée, analyse économique des institutions de gouvernance et de leur évolution* », Paris 1, juin 2009, 342 p.

RAMBAUD Romain, *L'institution juridique de régulation : Recherches sur les rapports entre droit administratif et théorie économique*. Thèse en droit public, Paris I, 2011, 872 p.

SOREL Jean-Marc, *Les aspects juridiques de la conditionnalité du FMI*, thèse en droit public, 1990, 1543 p.

Mémoires :

ALLOUI Farida, *L'impact de l'ouverture du marché sur le droit de la concurrence en Algérie*, Université de Tizi-Ouzou, 2011, 159 p.

SCHONARD Patrick, *La protection internationale des investissements étrangers : quel impact sur les politiques publiques des Etats d'accueil ?* , ENA, 2005 p.93.

Études et rapports :

- Revue des dépenses publiques de la Banque Mondiale publiée le 31 octobre 2007.
- Manuel sur la transparence des finances publiques, FMI, 2007, 159 p.

Webographie

www.coface.fr

www.imf.org

www.worldbanque.org

www.bank-of-algeria.dz

www.conseil-concurrence.dz

www.elwatan.com

www.lequotidiendoran.com

www.ons.dz

TEXTES JURIDIQUES

Textes législatifs

- Loi 63-277 du 27 juillet 1963 portant code des investissements, JORA n°53 du 2 août 1963.
- Loi 82-13 du 28 Aout 1982 relative aux sociétés d'économie mixte, JORA n°35 du 31 août 1982.
- Loi 84-16 du 30 juin 1984 relative au domaine national, JORA n°27 du 17 juillet 1989.
- Loi 87-19 du 8 décembre 1987 déterminant le mode d'exploitation des terres agricoles du domaine national et fixant les droits et obligations des producteurs.
- Loi 88-01 du 12 janvier 1988 portant loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques, JORA n°12 du 12 janvier 1988.
- Loi 88-02 du 12 janvier 1988 relative à la planification.
- Loi 88-03 du 12 janvier 1988 relative aux fonds de participation.
- Loi 88-04 du 12 janvier 1988 modifiant et complétant l'ordonnance n°75-59 du 26 septembre 1975 portant Code de commerce.
- Loi 88-05 du 12 janvier 1988 modifiant et complétant la loi n°84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances.
- Loi 88-06 du 12 janvier 1988 modifiant et complétant la loi n° 86-12 relative au régime des banques et du crédit, JORA, n°2 du 13 janvier 1988.
- Loi 88-25 du 12 juillet 1988, relative à l'orientation des investissements économiques privés nationaux, JORA, n°28 du 13 juillet 1988.
- Loi 88-29 du 19 juillet 1988, relative à l'exercice du monopole de l'État sur le commerce extérieur, JOA n°29 du 20 juillet 1988.

- Loi 90-10 du 14 avril 1990 relative à la monnaie et au crédit, JORA n°16 du 18 avril 1990.
- Loi 90-11 du 21 avril 1990 relative aux relations de travail, JORA n°17 du 25 avril 1990.
- Loi 90-30 du 1^{er} décembre 1990 portant loi domaniale, JORA n°52 du 2 décembre 1990.
- Loi 95-06 du 25 janvier 1995 relative à la concurrence, JORA n°9 du 22 février 1995.
- Loi 01-2002 du 5 février 2002 relative à l'électricité et à la distribution du gaz par canalisations.
- Loi 2000-03 du 5 juillet 2000 fixant les règles générales relatives à la poste et télécommunications.
- Loi 2005-07 du 28-04-2005, relative aux hydrocarbures, JORA n°50 du 19 juillet 2005, modifiée et complétée par l'ordonnance n°06-10 du 29 juillet 2006, JORA n°48 du 30 juillet 2006.
- Loi 10-05 du 15 août 2010, modifiant l'ordonnance n°03-03 du 19 juillet 2003 relative à la concurrence, JORA n°46 du 18 août 2010.

Ordonnances

- Ordonnance n°95-25 du 25 septembre 1995 relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat, JORA n°55 du 27 septembre 1995, abrogée par l'ordonnance n° 01-04 du 20 août 2001, relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des entreprises publiques économiques, JORA n°52 du 27 août 2001, modifiée et complétée par l'ordonnance n°09-01 du 22 juillet 2009 portant loi de finances complémentaire pour 2009, JORA n°44 du 26 juillet 2009.
- Ordonnance n°95-05 du 21 février 1995 portant approbation de la convention portant création de l'Agence internationale de garantie des investissements. JORA n°7 du 15 février 1995.
- Ordonnance n°95-04 du 21 janvier 1995 portant approbation de la convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autre États.

- Ordonnance n°2001-04 du 20 août 2001 relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des entreprises publiques économiques, JORA n°47 du 22 août 2001.
- Ordonnance n° 2001-03 du 20 août 2001, relative au développement de l'investissement, JORA n°47 du 22 août 2001, complétée et modifiée par l'ordonnance n°06-08 du 15 juillet 2006, JORA n°47 du 19 juillet 2006.
- Ordonnance n°03-03 du 19 juillet 2003 relative à la concurrence, modifiée et complétée par la loi n°08-12 du 25 juin 2008, JORA n°36 du 2 juillet 2008.
- 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.
- Ordonnance n°01-03 du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement, JORA n°62 du 24 octobre 2001, ordonnance approuvée par la loi n°01-16 du 21 octobre 2001, JORA n°62 du 24 octobre 2001.
- Ordonnance n°09-11 du 22 juillet 2009 portant loi de finances complémentaire pour 2009, JORA n°44 du 26 juillet 2009.
- Ordonnance n° 10-04 du 26 août 2010, portant loi de finances complémentaire pour 2010, JORA n°50 du 01 septembre 2010.

Décrets

- Décret législatif n°93-12 du 5 octobre 1993 relatif à la promotion des investissements, JORA n°64 du 5 octobre 1993.
- Décret législatif n°93-08 du 25 avril 1993 modifiant et complétant l'ordonnance n°75/59 du 26 septembre 1975 portant code de commerce, JORA n°27 du 24 avril 1993.
- Décret n°88-119 du 2 juin 1988 relatif aux fonds de participation agents fiduciaires de l'État, JORA n°25 du 22/06/1988.

- Décret exécutif n°94-319 du 17 octobre 1992 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence de promotion, de soutien et de suivi des investissements. JORA n°67 du 19 octobre 1994.
- Décret exécutif n°94-320 du 127 octobre 1994 relatif aux zones franches. JORA n°67 du 19 octobre 1994.
- Décret exécutif n°94-323 du 17 octobre 1994 fixant le seuil minimum de fonds propres relatifs aux investissements. JORA n°67 du 19 octobre 1994.
- Décret présidentiel n°95-345 du 30 octobre 1995 portant ratification de la convention portant création de l'Agence multilatérale de garantie des investissements. JORA n°66 du 5 novembre 1995.
- Décret présidentiel n°96-44 du 17 janvier 1996 fixant le règlement intérieur du Conseil de la concurrence, JORA n°05 du 21 janvier 1996.
- Décret présidentiel n°99-240 du 27 octobre 1999 relatif à la nomination aux emplois civils et militaires de l'Etat, JORA n°76 du 31-10-1999.
- Décret présidentiel du 1^{er} juin 2008 portant nomination du président de la commission d'organisation et de surveillance des opérations de bourse, JORA n°29 du 4 juin 2008.
- Décret exécutif n°11-241 du 10 juillet 2011 fixant l'organisation et le fonctionnement du conseil de la concurrence, JORA n°39 du 13 juillet 2011.
- Décret exécutif n°11-242 du 10 juillet 2011 portant création du bulletin officiel de la concurrence et définissant son contenu ainsi que les modalités de son élaboration, JORA, n°39 du 13 juillet 2011.
- Décret exécutif n°04-93 du 1^{er} avril 2004 portant règlement intérieur de l'Agence nationale du patrimoine minier, JORA n°20 du 4 avril 2004.
- Décret exécutif n°04-94 du 1^{er} avril 2004 portant règlement intérieur de l'Agence national de la géologie et du contrôle minier, JORA n°20 du 4 avril 2004.
- Décret exécutif n°08-303 du 27 septembre 2008 fixant les attributions ainsi que les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Autorité de régulation des services publics l'eau, JORA n°56 du 28 septembre 2008.

Index alphabétique

A

AAI 212, 106
accord de confirmation ...95, 98, 126, 127, 131, 145, 147,
148, 149, 151, 156, 158, 163, 166
autorités administratives indépendantes... 170, 172, 173,
176, 193, 219, 357

B

bonne gouvernance28, 31, 32, 33, 37, 228, 239, 240,
255, 256, 257, 258, 259, 260, 265, 348, 350, 357
budget ... 86, 138, 159, 209, 216, 217, 218, 231, 232, 233,
241, 242, 243, 262, 263, 270, 271, 272, 273, 276, 277,
278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288,
289, 290, 291, 292, 294, 297, 299, 301, 302, 303, 304,
306

C

collèges..... 208, 106, 210, 211
consolidation 129, 130, 131, 132, 134, 135, 136, 138,
143, 275, 305
conventions bilatérales 308, 334
croissance économique 235, 239, 254, 275, 361

D

dépense publique..39, 146, 227, 228, 231, 233, 234, 235,
238, 245, 246, 247, 249, 250, 253, 255, 256, 260, 262,
270, 274, 277, 348, 358, 361
désengagement.....35, 37, 73, 83, 108, 170, 172, 309
dette .. 39, 52, 53, 54, 55, 56, 93, 94, 95, 98, 99, 100, 101,
104, 117, 119, 120, 122, 126, 128, 129, 130, 131, 132,
133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 141, 142, 145, 169,
224, 228, 232, 233, 271, 274, 321, 348, 355, 357, 358,
359, 363

domaine réglementaire299, 300, 301, 348
droit de préemption..... 308, 319, 322, 323, 324, 332, 340
droit de propriété .. 73, 74, 75, 78, 79, 86, 88, 89, 90, 322
droit économique 27, 29, 30, 35, 38, 72, 91, 169, 174,
188, 348, 358, 361, 362, 363
droits acquis.....45, 46, 333

E

économie de marché93, 170, 174
entreprises publiques ... 49, 52, 58, 59, 60, 61, 62, 67, 69,
73, 77, 79, 80, 83, 85, 86, 89, 90, 91, 101, 108, 112,
116, 125, 137, 144, 158, 161, 162, 163, 165, 168, 227,
233, 248, 289, 290, 291, 292, 296, 308, 312, 322, 325,
326, 358, 361, 365, 366, 367
État providence..... 31, 174
État régulateur 30, 34, 38, 71, 161, 169, 170, 172, 173,
174, 227
étatisation.....40, 42, 55
étatisme.....30, 61, 351

I

industries industrialisantes 48
infrastructures 56, 226, 228, 229, 230, 234, 235, 236,
237, 238, 239, 240, 242, 244, 245, 250, 252, 260, 296,
303, 348, 358, 362
insécurité juridique29, 30, 341, 343
intangibilité du droit 329, 330
Investissement public 245
investissements étrangers 39, 43, 75, 106, 107, 110, 163,
166, 168, 234, 308, 311, 312, 316, 318, 319, 321, 326,
328, 329, 336, 337, 338, 347, 359, 363
investissements publics 235, 240, 245, 249, 254, 256,
260, 261, 262, 275, 276, 286, 287, 288, 296, 361
investisseurs étrangers . 65, 111, 158, 168, 307, 309, 311,
312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 321, 322, 323,
328, 329, 330, 331, 333, 335, 336, 338, 340, 341, 343,
344, 345, 349

L

l'Etat de droit 351, 363
l'État providence 31, 170, 172, 173, 174
l'investissement étranger 166, 306, 308, 322, 335, 361
levier budgétaire 227
loi de finances ... 81, 85, 86, 113, 163, 215, 217, 243, 244,
274, 281, 285, 286, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 296,
297, 306, 308, 366, 367

M

mesures d'ajustement.. 143, 144, 148, 149, 150, 152, 158
mesures de stabilisation..... 149, 152, 153, 156, 158

N

nationalisation. 40, 44, 45, 46, 47, 48, 53, 58, 61, 67, 110,
112
non-rétroactivité 328, 329, 331, 332

P

paradigme 33, 38, 69, 70, 224, 226
partenariat 33, 104, 167, 235, 258, 308, 311, 312, 314,
315, 317, 318, 319, 320, 321, 332, 333, 334, 336, 338,
343, 344

planification . 23, 29, 35, 40, 42, 43, 44, 50, 51, 52, 53, 60,
61, 64, 67, 72, 83, 84, 85, 107, 119, 270, 272, 277,
283, 284, 285, 286, 288, 290, 294, 295, 296, 297, 298,
300, 301, 302, 305, 354, 365
pouvoir exécutif .. 178, 182, 187, 188, 189, 190, 191, 192,
202, 209, 212, 213, 215, 220, 221, 222, 224, 300, 301,
302, 303, 304, 305
pouvoir réglementaire 177, 188, 193, 198, 199, 215, 220,
277, 294, 300, 302, 305
propriétaire .. 40, 58, 60, 70, 71, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 82,
86, 87, 88, 90, 161, 326
protectionnisme économique..... 307, 311, 317, 327

R

rationalisation budgétaire..... 304
rééchelonnement 53, 95, 98, 99, 100, 104, 117, 119, 120,
122, 128, 129, 131, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139,
140, 141, 142, 150, 169, 224, 358
refinancement . 98, 99, 100, 104, 120, 139, 141, 153, 160
réformes économiques . 39, 72, 73, 79, 86, 89, 93, 96, 97,
104, 105, 116, 128, 224, 227, 354
règlement intérieur 213
reprofilage..... 95, 98, 99, 101, 104, 120, 141