

Libéralisation économique et privatisations

Adel Abderrezak

La période «socialiste» qui a, durant plus d'une décennie, conjugué industrialisation et populisme, n'est plus qu'un lointain souvenir. La bureaucratie dirigeante qui a construit son pouvoir et ses intérêts sur la politique du «tout Etat» est confrontée à une crise économique sans précédent doublée d'un déficit de légitimité croissant sur le plan politique. C'est dans ce contexte très instable et très confus qu'un noyau de réformateurs s'est cristallisé au sein des appareils d'Etat autour d'un projet économique et politique caractérisé essentiellement par le souci de mettre fin aux monopoles étatiques, de soustraire l'économie au pouvoir d'Etat et d'asseoir une démocratie pluraliste et un Etat de droit qui «libérerait» la société civile. Déroulement, enjeux et conséquences...

Crise économique et problématique des réformes

Les mécanismes de crise renvoient à plusieurs facteurs qui ont participé à faire imploser ce système fondé sur la rente pétrolière et un régime autoritaire.

C'est, d'abord, la chute brutale des revenus pétroliers en 1986 qui sonne le glas de l'aisance financière de l'Etat et déconstruit ainsi le consensus populiste prévalant dans les années 70-80 que la bureaucratie a mis en forme en s'appuyant sur le monopole qu'elle avait de la répartition de la rente pétrolière.

Ce sont ensuite les événements d'Octobre 88 et la révolte insurrectionnelle des jeunes qui vont accélérer la crise du système économique et politique dominant en ouvrant la brèche à des réformes politiques fondées sur le pluralisme politique et l'Etat de droit, et à des réformes économiques qui intègrent le rejet de l'omnipotence de l'Etat sur la

société et sur ses besoins économiques et sociaux.

C'est enfin la pression sourde de la mondialisation libérale¹ qui, en enterrant les politiques keynésiennes et l'Etat-Providence en Europe et ailleurs, participe à mettre en cause les conceptions et les politiques étatistes du développement qui ont prévalu dans certains pays du Tiers-Monde comme l'Algérie. Le «Consensus de Washington» prendra place comme le nouveau socle programmatique à toutes les politiques économiques dans le monde et l'Algérie, crise économique et endettement aidant, n'échappera pas à cette perspective.

C'est dans ce contexte très instable et très confus qu'un noyau de réformateurs s'est cristallisé au sein des appareils d'Etat autour d'un projet économique et politique caractérisé essentiellement par le souci de mettre fin aux monopoles étatiques, de soustraire l'économie au pouvoir d'Etat et d'asseoir une démocratie pluraliste et un Etat de droit qui «libérerait» la société civile².

C'est le gouvernement Hamrouche (1990-1992) qui va assurer cette transition d'une économie étatisée et planifiée à une économie de marché régulée par le «laisser-faire, laisser-aller». Il va s'atteler avec ses technocrates à révolutionner la législation économique et sociale en instaurant à tous les niveaux de l'activité économique le principe de la commercialité. Il sera relayé par les différents exécutifs qui vont se succéder pour déplanifier l'économie algérienne et l'engager dans la voie de la libéralisation.

Dans un premier temps, les réformes économiques seront portées et pilotées par le gouvernement de Hamrouche qui tentera d'aller jusqu'au bout dans la démonopolisation de l'activité économique. Il promulgue une série de lois, ordonnances et arrêtés qui seront centrés sur :

- la libération des prix et la fin du système de subventions ;
- la libéralisation du commerce extérieur des monopoles étatiques ;
- la réforme du marché monétaire et financier et la libération du système des changes ;
- la libéralisation du code du travail fondée sur le principe de la flexibilité.

Dans un deuxième temps, le fardeau de la dette, ayant atteint plus de 80% de la valeur des exportations, met l'Algérie en situation de cessation de paiement. Le choix du pouvoir et de son exécutif est unilatéral et sans ambiguïté. L'Algérie doit aller vers un rééchelonnement de la dette, accepter les conditionnalités du FMI et admettre le pilotage de l'économie par les institutions économiques et financières

internationales.

C'est ainsi que se mettra en place rapidement le Plan d'ajustement structurel qui va opérer une sorte de « mise à niveau » des réformes économiques pour les inscrire dans les normes et les standards établis par ces institutions qui agissent comme de véritables pilotes de la mondialisation économique (G8, FMI, BIRD, OMC...).

Ajustement structurel et libéralisation économique

Partant des orientations établies par le Consensus de Washington, particulièrement applicable à des pays fortement endettés comme l'Algérie, le pouvoir politique, à travers ses différents exécutifs, va tenter de construire de nouveaux équilibres macro-économiques en s'appuyant sur les principes suivants :

- rationalisation des dépenses publiques et désengagement économique de l'Etat ;
- réforme fiscale, libéralisation financière et réforme des taux de change ;
- concurrence, libéralisation commerciale et démonopolisation du commerce extérieur ;
- privatisation des entreprises publiques, mobilité des IDE et flexibilité du travail.

Cette macro-économie « mondialisée », dont l'application intervient sous forme d'injonctions, de conditionnalités et de négociation s'intègre dans le paradigme néo-libéral consacré par le Consensus de Washington.

C'est en 1994, acculée par une dette extérieure très lourde et dans un contexte politique de plus en plus déliquescents, que l'Algérie adopte le Plan d'ajustement structurel. Celui-ci connaîtra deux phases :

- une première phase (1994-1998) est consacrée à la stabilisation macro-économique où les principaux indicateurs économiques et financiers sont rationalisés avec une action particulière sur la demande destinée à être comprimée ;
- une deuxième phase programmée plutôt sur le moyen terme et destinée à promouvoir des réformes profondes afin de rétablir la croissance. Cette phase d'ajustement structurel est centrée sur la privatisation des entreprises publiques, la réforme bancaire et une gouvernance nouvelle de l'économie.

Ce Programme d'ajustement structurel a été mis en œuvre dans un contexte politique, institutionnel et social où les réactions, les

résistances et les oppositions étaient faibles et plus au moins laminées par la situation sécuritaire, la crise de l'Etat et sa bureaucratie politique. Ni débat dans la société, ni auto-organisation sérieuse des acteurs sociaux ; l'ajustement structurel s'est glissé comme une fatalité dans une société anesthésiée par la tragédie quotidienne de la violence politique.

Les conséquences économiques et sociales de cette politique d'ajustement structurel et de libéralisation économique sont énormes. En Algérie, le secteur public «*a réalisé tous les aspects négatifs du Plan d'ajustement structurel*»³.

L'opération rationalisation des entreprises publiques basée sur l'introduction de la commercialité et les critères de rentabilité financière a enclenché la dissolution d'un millier d'entreprises locales et régionales.

Elle s'est traduite par une compression de plus de 548000 travailleurs dans l'industrie publique en 10 ans (1990-2000) et a laminé l'emploi dans le secteur privé formel et informel souvent peu capitalistique et qui subsistait autour du secteur public. La majorité des entreprises publiques économiques entrent dans une phase de déstructuration totale marquée par un désinvestissement continu, un découvert bancaire énorme et un désengagement de l'Etat propriétaire.

Il en résulte une chute brutale de la production industrielle, qui est essentiellement publique et dont la courbe récessive s'inscrit dans la durée. Le Conseil National Economique et Social (CNES), seul organe institutionnel plutôt critique de certains choix du gouvernement, élabore des rapports semestriels régulièrement alarmants sur le délabrement de l'économie publique et sur la détérioration de la situation sociale.

Si le poids de la dette a nettement diminué et si les indicateurs macro-économiques et financiers ont été redressés avec des réserves de change de 22 milliards de dollars, le coût social a été énorme. Près de 30% de la population active sont au chômage dont plus de 60% ont entre 20 et 30 ans. En 2001, 1/3 de la population bascule dans la pauvreté soit 11 millions de personnes.

La part de l'investissement dans la dépense publique qui indiquait le degré d'engagement de l'Etat dans l'économie et qui était de 34% avant la crise financière de 1986 est passée à 14% en 1986 et à 6% du PIB en 2001. Ceci se traduira concrètement par un recul brutal des

programmes sociaux en particulier au niveau de la santé publique, de l'éducation et de la solidarité nationale.

Le programme d'ajustement a rétabli les équilibres macro-économiques mais n'a pas produit ni relancé la croissance. La récession économique s'installe durablement dans le secteur public qui reste la locomotive essentielle de l'économie algérienne. Son instabilité structurelle ne permet ni l'attractivité des capitaux ni des partenariats stratégiques qui permettent de renouer avec la production et l'emploi.

Si le taux de croissance de l'industrie publique est négatif, moins de 0,3% en 2002, celui de l'économie reste très en deçà des objectifs des pouvoirs publics. En 2001, le taux de croissance était d'environ 2% et essentiellement tiré par les hydrocarbures qui participent à 98% des rentrées en devises en Algérie.

Face à cet état des lieux très négatif, le pouvoir algérien a décidé d'un plan de relance de l'économie en 2001, encouragée par des réserves de change substantielles, d'un montant de 7 milliards de dollars sur 4 ans. En dehors du fait qu'il réalimente, paradoxalement, les dépenses de l'administration publique et qu'il se concentre sur le financement des projets infrastructurels et de soutien à l'économie (c'est l'agriculture qui a le mieux négocié sa part dans ce plan), il reste que ce programme a quasiment ignoré le secteur public industriel et ne s'appuie pas sur la relance de la demande sociale.

Ce plan de relance, modeste dans ses objectifs économiques, a été considéré comme un acte politico-électoraliste par certains, alors que les orthodoxes de la libéralisation ne voient qu'une seule perspective à la relance économique, c'est l'accélération du processus de privatisation des entreprises publiques.

La politique de privatisation : les étapes et le dispositif juridique

Propriétaire de l'essentiel des entreprises industrielles et des services ainsi que du foncier agricole, l'État est acculé par les mécanismes de l'ajustement structurel, mais aussi par les engagements pris auprès des institutions financières internationales à se délester d'un secteur public omniprésent dans toutes les sphères de l'activité économique. La privatisation est un vecteur essentiel dans la réforme économique algérienne car non seulement elle prolonge toutes les étapes de restructuration du secteur public (autonomie des entreprises, restructuration financière, fin de la gestion socialiste des entreprises...) entamées dans les années 80, mais elle renvoie, en plus, à ce

paradigme néo-libéral qui préside au processus de mondialisation.

La phase de pré-privatisation est engagée par le gouvernement Hamrouche en 1990/91 qui accélère la démonopolisation de l'économie et désengage l'Etat de tout subventionnement du secteur public. Les exécutifs de Reda Malek (qui a négocié le rééchelonnement) et surtout celui d'Ouyahia vont entamer le mouvement de liquidation des Entreprises publiques locales (EPL). S'appuyant sur la loi de finances de 1993 qui «*soustrait la propriété des EPL du patrimoine des collectivités pour la transférer au domaine de l'Etat*»⁴, trois comités inter ministériels vont arrêter le dispositif qui permettra la dissolution de plus de 935 EPL sur 1324 entraînant au chômage près de 146 000 travailleurs et détruisant le tissu économique et industriel local qui permettait d'absorber de façon substantielle le chômage rural et provincial et de contenir la pauvreté des populations.

Après les EPL, c'est au tour des EPE d'entrer dans une phase d'assainissement et de restructuration juridique et organique (autonomie de gestion, contrats de performance et passage aux statuts de Sociétés par Actions) afin que «leur mise en marché» soit possible. Ensuite, il faudra évaluer leurs actifs en identifiant les contentieux de patrimoine, prendre en charge la dette des entreprises par le Trésor (donc le contribuable algérien) et opérer un essaimage des sur effectifs qui se traduira par le licenciement de plus de 250000 travailleurs. Toute cette opération de restructuration s'est faite avec le concours de la banque mondiale et l'expertise internationale.

Dans ce contexte de démembrement du secteur public, la privatisation n'est plus un tabou. Malgré la charge idéologique qui existe autour du secteur public dans un pays où la société n'a vécu, depuis l'indépendance, que dans l'univers d'une économie étatisée, l'obstacle psychologique de la privatisation est levé par cette inefficacité d'une économie publique synonyme de pénuries, de corruption et de despotisme administratif (de *hogra* selon l'expression populaire). Le tabou est levé aussi par le fait que, dans les discours sur la mondialisation produits par les politiques, la technocratie ministérielle, les experts, les universitaires et même la bureaucratie syndicale, celle-ci est présentée comme une fatalité et que l'Algérie doit obligatoirement s'aligner sur les standards économiques internationaux dont la privatisation fait partie.

Cette approche presque consensuelle favorisera la mise en œuvre de la stratégie de privatisation. Deux textes vont constituer les fondations

juridiques de la politique de privatisation. Il s'agit de :

- l'ordonnance 95/22 du 26 août 1995 qui codifie l'opération de privatisation en définissant les objectifs, les secteurs concernés, la méthode et le dispositif technique de privatisation ;

- l'ordonnance 95/25 du 25 septembre 1995 sur la gestion des capitaux marchands de l'Etat qui consacre le caractère marchand des capitaux publics et arrête les modalités d'organisation et de gestion des participations de l'Etat dans les EPE dans le sens d'une ouverture ou de la cession des actifs publics au marché.

Ces deux textes, précédés déjà par la loi de finances complémentaire de 1994 qui autorise les cessions d'actifs à des opérateurs privés (art. 24 et 25), seront accompagnés d'une série de décrets, circulaires et textes d'application. En moins de trois ans (1995/97), le dispositif de cession est balisé par un cadre juridique clair. Si l'effet politique et symbolique est énorme, l'écho sur le terrain économique est mitigé, en particulier auprès des capitaux et firmes étrangères. Le risque politique encore élevé vu le contexte sécuritaire détérioré, la densité bureaucratique de l'administration algérienne et la faible implication du capital privé national, tout ceci participe à éloigner les capitaux étrangers. Mais les limitations contenues dans le texte d'août 95 n'ont sans doute pas arrangé les choses en particulier s'agissant de «*l'action spécifique*» (décret 96/133 du 13 avril 1996) qui donne le droit de veto à l'Etat pour des raisons «*d'intérêt national*» ou l'exclusion du secteur financier et bancaire de cette opération.

Des amendements seront apportés à ce texte par l'ordonnance 97/22 du 17 mars 1997 mais c'est une nouvelle mouture qui sera publiée au *Journal officiel* avec l'ordonnance 01/04 du 20 août 2001, c'est-à-dire six années après le premier texte. Ce qui poussera le noyau le plus libéral de l'exécutif à réagir aux «*rigidités sociales et institutionnelles*» en proposant une nouvelle stratégie où toutes les contraintes ont été levées. En réaffirmant clairement que tout le patrimoine des EPE est cessible et aliénable (art. 4) et que celles-ci «*sont toutes éligibles à la privatisation*» (art. 15) c'est-à-dire les compagnies d'assurances et les banques incluses, l'ordonnance consacre le principe du démantèlement du secteur économique public et la fin de l'Etat accumulateur.

Les programmes de privatisation 2001-2003

Le socle juridique étant établi, les ministères en charge de la privatisation se sont attelés à mettre en forme des programmes de privatisation

et des échéanciers précis après un constat négatif de la période 1995-2000. Au-delà des contingences politiques et électoralistes qui ont pesé sur le parcours de l'opération de privatisation, au-delà des divergences apparues sur, principalement, le rythme de la privatisation, plus que sur son opportunité ou son ampleur, les tenants de la libéralisation tous azimuts considèrent la privatisation comme un processus irréversible. De ce point de vue, il faudra admettre la politique du «tout privatisable» et accélérer le processus.

C'est cette philosophie exprimée par le ministre chargé de la Privatisation, M. Hamid Temmar, qui a prévalu. Elle se concrétisera dans la nouvelle stratégie formulée dans le texte d'avril 2002 du MPCR⁵. Les objectifs sont clairement affichés. Il s'agit de «*s'inscrire dans cette démarche globale*» qu'est «*la globalisation des marchés et du développement de la concurrence et la privatisation des entreprises et des services publics*». Cinq formules de privatisation sont envisagées dont la vente d'actions, la cession d'actifs par appel d'offre, la cession gré à gré et la conversion de la dette en prise de participation.

L'actionnariat populaire est souhaité par la possibilité de fractionner des parts sociales alors que l'actionnariat salarié est encouragé par l'octroi à titre gracieux de 10% des actions aux collectifs des salariés (sans droit de vote) et du droit de préemption sur 20% du capital de l'entreprise avec abattement sur le prix de cession de 15% (art. 36 et 37). Cette disposition qui existait dans le texte de 1995 n'a pas suscité beaucoup d'intérêt chez les travailleurs ou les cadres.

Le champ de la privatisation recouvre concrètement 674 EPE pilotées par 28 SGP (Sociétés de gestion des participations), 8 groupes industriels (Air-Algérie, Saidal, SNVI...) et 11 banques et compagnies d'assurances. Tout ceci représente un chiffre d'affaires de 7,5 milliards de dollars (hors secteur financier) et 430000 salariés. Ce programme qui livre toute l'industrie publique et le secteur des services au marché raccourcit les délais de procédures à 18 mois et identifie tous les acteurs institutionnels impliqués dans l'opération de privatisation.

Le programme établit une liste de 1148 EPE à privatiser de taille nationale ou régionale dont 28 sont déjà proposées à l'appel d'offre et 320 éligibles rapidement car leur situation juridique s'est réglée.

Il sera difficile de faire un bilan car l'opération n'a pas vraiment commencé du moins pour les grandes entreprises à l'exception d'EPE dont l'ouverture du capital à des firmes à la recherche de nouvelles positions commerciales a permis un partenariat stratégique. C'est le

cas du complexe El-Hadjar repris par IPSAT, un holding indien spécialisé dans la sidérurgie, et de l'ENAD (3 usines de détergents) repris par le groupe multinational Henkel.

La petite privatisation des années 90 a absorbé des dizaines d'entreprises, en particulier dans le tourisme, le bâtiment ou la transformation mais n'a pu jouer le rôle de locomotive de la politique de privatisation.

Enjeux et réactions syndicales autour de la privatisation

Tout ce processus lancé depuis 1995 et réactivé avec l'ordonnance d'août 2001 s'est déroulé dans une sorte d'indifférence générale, au-delà de quelques réactions ponctuelles de la centrale syndicale (UGTA) des travailleurs ou de l'inquiétude croissante des salariés ponctuée par des grèves isolées.

Il aura fallu que le ministre de l'Energie annonce un projet de loi sur la libéralisation du secteur des hydrocarbures⁶ qui esquisse la privatisation de Sonatrach pour que le débat sur la privatisation revienne à la surface aussi bien par le biais des médias que par la réaction de l'UGTA qui a engagé une véritable campagne contre la politique de privatisation des entreprises publiques et plus particulièrement celle de Sonatrach⁷.

Cette campagne s'est conclue par un appel à la grève générale, soutenu par d'autres syndicats autonomes comme le CNES (syndicat des universitaires), qui a permis le retrait de l'avant-projet de loi mais surtout de mesurer que la capacité de réaction des salariés, qui ont suivi massivement la grève, est intacte et peut augurer d'autres mobilisations en perspective quand la centrale syndicale se libère de ses accointances avec le pouvoir politique.

Il est évident que l'enjeu autour de la privatisation n'est pas négligeable. D'abord au niveau politique, le pouvoir d'Etat avec tout ce qu'il englobe comme appareils, comme centres de décisions et comme réseaux informels connaît un déficit de légitimité énorme doublé d'une incapacité de trouver une issue à la crise politique et économique.

Ce constat, intégré par la société mais admis clairement par les institutions internationales et les gouvernements qui pèsent dans les rapports de force mondiaux, signifie que le seul moyen pour ce pouvoir d'Etat de contourner cette difficulté majeure est de s'arrimer à la mondialisation libérale et d'agir comme un interface intéressé et

légitimé entre les acteurs politiques et économiques actifs de la mondialisation et une économie pleine de potentialités du point de vue de la valorisation du capital qu'il faudra reconfigurer selon les préceptes libéraux du Consensus de Washington.

Au niveau économique, il est évident que la privatisation met en cause les positions rentières et les rapports de pouvoir de la bureaucratie politique et gestionnaire dont les intérêts matériels et sociaux se sont cristallisés dans les monopoles du secteur d'Etat. Mais «la privatisation rampante», qui a commencé dès les années 70, prenait le détour de la corruption et du détournement des biens publics, permettant par des procédés légaux ou illégaux le transfert des ressources de l'accumulation étatique à des fins privées. Au-delà d'un avenir incertain dans le secteur public, les «reconversions» dans le secteur privé et les multiples possibilités ouvertes par le marché de l'expertise, le consulting ou la représentation des firmes étrangères sont confortées par le processus de privatisation qui offre des opportunités importantes.

Le capital privé national est paradoxalement très réservé sur cette privatisation massive du secteur public. Ses représentants critiquent la démarche des pouvoirs publics qui ont engagé la libéralisation économique et la privatisation de façon unilatérale sans associer les opérateurs économiques privés. Néanmoins, ce capital a été actif dans la petite privatisation. A-t-il les capacités financières et technologiques pour s'impliquer activement dans la grande privatisation qui vient d'être lancée, ce qui ouvrirait la possibilité d'une association capital privé national - capital multinational étranger ? De l'aveu même du ministre actuel de l'Industrie⁸, ce secteur reste peu transparent et méconnu par les pouvoirs publics.

Sachant que la privatisation n'est pas envisageable sans l'attractivité des capitaux étrangers, le faible écho aux programmes de privatisation de ces capitaux réduit fortement la portée de cette opération. L'enjeu ne semble pas être au même niveau que les économies plus attractives comme celles des pays de l'Europe de l'Est.

Le vrai enjeu qui focalise, aujourd'hui, l'intérêt du capital international et suscite une inquiétude très nette de la part des syndicats et des cadres du secteur public, c'est la privatisation de Sonatrach.

C'est pourquoi le devenir immédiat de la privatisation de l'industrie publique renvoie, d'un certain point de vue, à la façon dont sera conclue la confrontation pouvoir/syndicats.

Adel Abderrezak – Université de Constantine/Algérie

Notes :

1. Fr. Chesnais, *La mondialisation du capital*, Ed. Syros, Paris 1998.
2. Ghazi Hidouci, *La libération inachevée*, Ed. La Découverte, Paris 1995.
3. Forum des chefs d'entreprises privées : Quel développement pour l'Algérie ? Colloque, 19/20 janvier 2002, Alger.
4. Document - Ministère de la Restructuration industrielle.
5. Document - Ministère de la Participation et de la Coordination des réformes- Avril 2002.
6. Documents – Ministère de l'Energie et des Mines : Avant-projet de loi sur les hydrocarbures, Septembre 2002 ; Recueil des questions-réponses sur l'avant-projet, 2002.
7. Notre interview au quotidien *La nouvelle république*, 24 octobre 2002.
8. Algéria-Interface : journal électronique très riche en documents et analyses sur l'actualité en Algérie.

