

FACULTE D'ECONOMIE ET DE GESTION



EQUIPE
DE RECHERCHE
SUR LES SYSTEMES
INDUSTRIELS

UPRES EA 2 095

COLLOQUE

**AJUSTEMENT STRUCTUREL ET PRIVATISATION
EN ALGERIE**

**ORAN
NOVEMBRE 1999**

**Formation des Actifs, Privatisation et Droits de Propriété
en Algérie.**

Lyazid KICHOU, Christian PALLOIX

E.R.S.I.

UNIVERSITE DE PICARDIE JULES VERNE – POLE UNIVERSITAIRE CATHEDRALE
10, Placette Lafleur – BP 2716 – 80 027 AMIENS Cedex 1 – Téléphone 03 22 82 71 12
e-mail : christian.palloix @u-picardie.fr et lyazid.kichou @u-picardie.fr

La transition à l'économie de marché, sous contrainte de politique d'ajustement structurel et de privatisations, affecte le système productif et d'échange en Algérie, comme dans nombre de pays des Tiers Mondes ou des ex-pays socialistes. Mais deux traits conditionnent ce processus de transition, et donc les privatisations :

- la spécificité du système productif et d'échange en Algérie, qui le distingue des autres systèmes productifs des Tiers Mondes ou des ex-pays socialistes,
- la spécificité de la « matrice institutionnelle » de l'Algérie.

Cette double spécificité s'enracine dans l'histoire de la société civile et de la société politique en Algérie, avec le legs d'un fort principe d'égalité de tout individu, et dans son rapport aux autres et quant à l'accès aux ressources disponibles.

Nous proposons un dispositif d'analyse, qui se situe au carrefour des apports la mésoéconomie non standard et de la nouvelle microéconomie industrielle. Cet apparent éclectisme de l'analyse nécessite un détour préalable.

I - Un détour préalable : quelle représentation du système productif, de la formation des actifs à l'économie d'échange ?

1.1. Apports et limites des approches hétérodoxes non standards

L'économie non standard, de type macro ou mésoéconomique, s'est longtemps complu dans un découpage [Palloix 1977, Palloix & Rizopoulos 1997] du système productif en branches, filières, secteurs (sections), découpage dont se dégageait l'image elle-même du système productif (et d'échange).

Les points forts de cette méthodologie portent sur :

- le rôle central joué par **la formation des actifs**, capital et travail ;
- les mécanismes de formation de la valeur, du prix de production, du prix de marché de branche à branche ;
- les mécanismes de fonctionnement et de développement du système productif (et d'échange) avec la **trilogie**, la maximisation du taux de profit (des firmes), la tendance à l'égalisation des taux de profit (de branche à branche), la tendance à la baisse du taux de profit (des firmes, des branches, des sections), trilogie où se mêlait nécessairement la tendance à la différenciation des taux de profit ;
- et, plus discrètement, les mécanismes de concurrence (du système d'échange et non plus du système productif) en termes de concurrence des producteurs (au sein de la branche) et de concurrence des capitaux (de branche à branche) [Borrelly 1975].

Les points faibles de la méthodologie du « découpage » mésoéconomique concernent entre autres :

- la sous-représentation du système d'échange, qui n'est qu'une « annexe » d'un système productif saisi sous l'angle principal de la formation des actifs (l'acte d'échange n'a de sens que par rapport au quantum de valeur dissimulée dans la marchandise) ;
- la dissolution de la firme ou entreprise dans la branche/filière/section, firme ramenée à un « capital individuel »
- la quasi-absence du comportement des agents.

La méthodologie du « découpage » du système productif n'est nullement à dédaigner en économie industrielle, car elle autorise :

- et une analyse très fine de la **stratégie** de la firme au sein de la branche, de la filière, de la section, tout en étant - paradoxe - relativement défailante sur le tracé de **la frontière de la firme**, de son contenu, de sa nature
- et une analyse très développée de la **marchandise** (matérielle, immatérielle), de ses fondements.

Toutefois, les défaillances de l'analyse du système productif quant à l'analyse du marché, quant aux comportements des agents, quant aux frontières de la firme plaident pour une remise en cause et une refondation, en tenant compte des apports et limites de la nouvelle microéconomie industrielle dans ses fondements institutionnalistes.

1.2. Apports et limites de l'analyse institutionnaliste

L'analyse institutionnaliste s'appuie sur une trilogie privilégiée des composantes de l'économie avec

- comportements des agents (rationalité procédurale),
- actifs,
- institutions,

mais où les institutions assurent la **médiation** entre les comportements des agents d'un côté et les actifs de l'économie de l'autre.

Agents et actifs se distribuent selon les *institutions* de l'économie, du marché à la firme. Les institutions représentent les différentes déclinaisons du couple agents-actifs qui court du marché à la firme. Certes, tant dans la première approche institutionnaliste de Veblen et de Commons¹ que dans celle de North, Langlois, Williamson², les représentations de l'économie diffèrent, et en appellent à d'autres composantes (transactions, contrats, droits de propriété, ...).

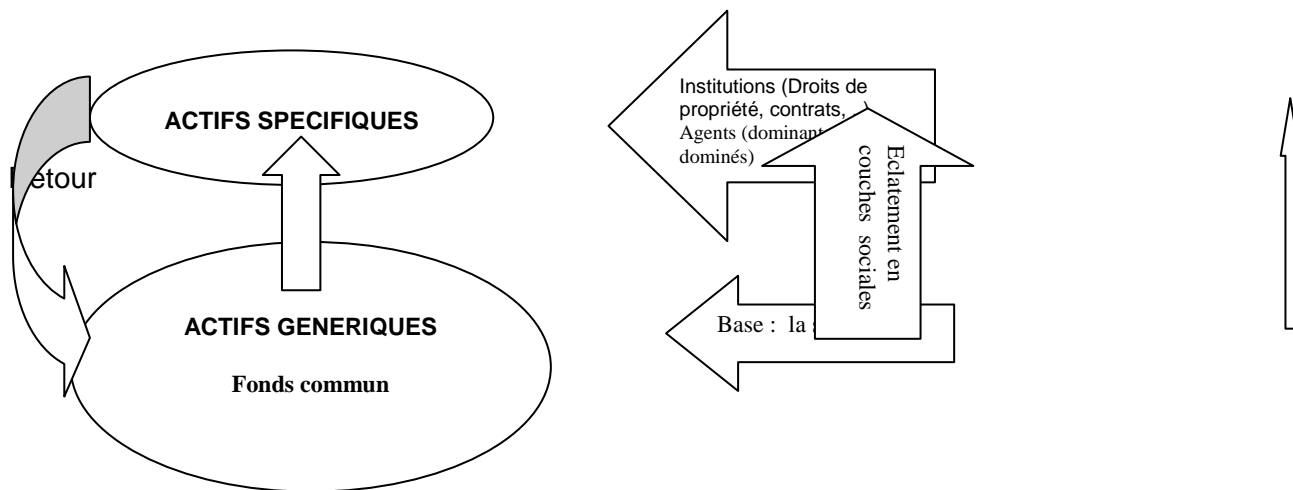
L'arrangement institutionnel se décline du côté des agents (et des échanges) et du côté des actifs. Il revient à la NEI de privilégier davantage le premier versant de l'arrangement institutionnel, alors que l'EIA se tourne principalement du côté des actifs.

Institutions et actifs de l'économie

T. Veblen [1908] nous apporte une double analyse des actifs de l'économie, avec **les actifs génériques** (le fonds commun qui représente le legs de la société dans son cours historique) et **les actifs spécifiques** (tangibles et intangibles, sur lesquels s'exercent des droits de propriété). Les actifs génériques constituent la « réserve », sans cesse réapprovisionnée par la société, dans laquelle puisent les droits de propriété pour en faire des actifs spécifiques. C'est l'éclatement de la société en individus et couches sociales qui conduit les agents privés (les couches dominantes) à s'attribuer, au vu de la mise en place de droits de propriété, des actifs génériques pour en faire des actifs spécifiques. Si le mouvement court des actifs génériques vers les actifs spécifiques, certains actifs spécifiques retombent parfois dans le fonds commun.

¹ Que nous dénommerons « Ecole institutionnaliste américaine » ou EIA

² Dénommée « Nouvelle économie institutionnaliste » ou NEI



En même temps que les institutions organisent la séparation entre les actifs génériques et les actifs spécifiques, elles mettent en œuvre, à partir de droits de propriété, la diversité des actifs spécifiques.

L'institutionnalisme de T. Veblen s'articule davantage à une théorie des actifs, sans mésestimer pour autant l'analyse des agents (le comportement des individus chez T. Veblen s'inscrit dans une représentation relativement holiste de la société, ce qui tranche sur l'individualisme méthodologique des néoinstitutionnalistes de la NEI).

Institutions et économie d'échange

La théorie institutionnaliste de J.R. Commons [1934] se décale de celle de T. Veblen, avec le primat de l'acte d'échange sur l'acte productif : l'économie est réduite à trois transactions (transaction d'échange, transaction de répartition, transaction d'efficience), la dernière concernant la mise en œuvre des actifs.

La NEI se centrera de plus en plus sur l'économie des échanges, avec une version « économie des contrats » [Brousseau 1993]

Les carences institutionnalistes : de la nécessité d'une théorie de la socialisation, d'une théorie de l'organisation

Les institutions véhiculent des incomplétudes : de l'incomplétude du contrat à l'incomplétude des actifs. L'incomplétude des actifs apparaît la plus redoutable : les actifs se supposent réciproquement pour leur mise en œuvre dans des processus productifs et d'échange. J.R. Commons est contraint d'introduire le fameux « going concern » pour donner un contenu économique aux institutions.

La socialisation des actifs est le préalable à leur individuation sous des formes privées. Les organisations étatiques et privées ont pour finalité une certaine socialisation des actifs. Ceci affecte tant le niveau de l'entreprise que celui de l'économie nationale (et mondiale).

Les actifs de toute entreprise et groupe sont éclatés, d'atelier à atelier, de site à site, de firme à firme : ***l'organisation de l'entreprise et du groupe socialise les actifs, en fait un tout plus ou moins cohérent et efficient.*** L'organisation (car reposant sur la « socialisation ») dépasse, transcende les institutions.

En conclusion provisoire, l'EIA nous autorise à distinguer deux sous-ensembles institutionnels du système productif et d'échange, avec :

- d'un côté, le système institutionnel de formation et d'efficience des actifs, où gît une théorie de la firme,
- et de l'autre, le système institutionnel d'échange ou économie des contrats, où se profilent à la fois une théorie de la firme et une théorie du marché,
- les deux sous-ensemble se supposant et se conditionnant réciproquement.

Par rapport à l'Algérie, on peut décliner le système institutionnel de la formation et d'efficience des actifs, dans son rapport aux logiques de privatisations, sous deux rubriques :

- la formation des actifs, en tant que formation d'un système productif spécifique,
- la matrice institutionnelle de formation des actifs et de leur privatisation éventuelle.

II. La formation spécifique des actifs et du système productif en Algérie

2.1. Les grandes étapes apparentes de la formation des actifs

En partant des statistiques du F.M.I., et sous réserve de la fiabilité des déflateurs retenus, trois grandes phases du développement économique de l'Algérie se dégagent apparemment, au vu de l'évolution du taux de croissance annuel du PIB à prix constants et du taux de formation de la FBCF dans le PIB, et ceci comparativement aux évolutions respectives de ces indicateurs dans les pays industriels.

La première phase 1968-1980 est une phase de croissance rapide corrélée à un taux de FBCF particulièrement élevé : l'indicateur du taux de FBCF dans le PIB de l'Algérie est pratiquement le double de celui des pays industriels, et le taux de croissance du PIB est le plus souvent nettement supérieur à celui des pays industriels.

La deuxième phase 1981-90 paraît marquer un certain épuisement de la croissance en Algérie, avec un très net ralentissement du taux de croissance du PIB qui s'aligne sur celui des pays industriels, alors que le taux de FBCF de l'Algérie demeure fort élevé (très nettement supérieur à celui des pays industriels), mais en retrait par rapport à la période précédente.

La troisième phase 1991-97 désigne une phase de stagnation de l'évolution du PIB de l'Algérie, avec un taux de FBCF qui décroît nettement et se situe en moyenne en dessous de 30% du PIB.

Les conséquences de ces grandes étapes sur l'évolution du PIB par tête de l'Algérie sont particulièrement significatives : le PIB par tête de l'Algérie, au niveau de ses voisins tunisiens et marocains au début des années 60, s'envole à plus de deux fois le niveau de ces derniers au début des années 80, pour basculer à nouveau vers celui du Maroc et de la Tunisie à la fin des années 90 (données F.M.I.).

De ces séries, il en dérive assez **clairement l'importance de la formation des actifs en Algérie**, situation qui tranche fortement sur celle des pays voisins et des

autres pays des tiers mondes, mais qui pose aussi fortement la **question de leur efficience**.

Il convient toutefois de ne pas être dupe de la signification spécifique des actifs (en capital) en Algérie, et qui ne s'interprète pas seulement à l'aune de grands indicateurs macroéconomiques, car demeure un grand absent : l'actif travail .

Indicateurs macroéconomiques comparatifs sur l'Algérie et les pays industriels

Evolution du PIB par tête en Algérie (en dollars US)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
US \$	2.869	3.524	2.047	1.823	1.853	1.530	1.477

Source : F.M.I. , *Algeria : Stabilization and transition to the market*, Washington D.C. 1998

2.2. Formation des actifs et salariat (1967-1985)

La question de la formation accélérée et massive des actifs (industriels, services, collectifs) sur la période des plans (triennal, les 2 quadriennaux, quinquennal) dépend certes de la valorisation internationale de la rente pétrolière et gazière, mais poursuit d'autres objectifs que la simple croissance de la production et l'éventuel rattrapage du niveau de développement des pays industriels. La question qui nous nous est toujours apparue comme essentielle en Algérie [Palloix 1980, 1983, 1996] est celle de l'entrée des populations (masculines et urbaines), migrant rapidement à la suite de la guerre de libération nationale des campagnes vers les villes, dans un dispositif industriel, de services, administratif, **de mise au travail**, ce qui représente un dispositif de répartition du surplus (pétrolier, industriel, agricole) sous forme de salaires, et aussi un dispositif de surveillance et de contrôle. **La formation des actifs** (dans l'industrie, les services marchands et non marchands) **cible d'abord la formation élargie du salariat**, qui monte rapidement à plus de 70 % de la population active dès la fin des années 70, ce qui est sans commune mesure avec ses voisins et autres pays des tiers mondes. La formation des actifs est bien évidemment posée, mais de manière seconde, par rapport à la production de biens et services, leur répartition.

Les logiques de **secteur et de branche** [Palloix 1980, 1983], et non de firme, président au montage **étatique** du système productif et de services en Algérie durant cette période 1967-1985.

Logique de montage sectoriel tout d'abord :

- secteur des biens intermédiaires (sidérurgie, industries métallurgiques, métalliques et électriques³, cimenterie, pétrochimie des grands intermédiaires, ..),
- secteur des biens de consommation durables et non durables (IAA, textiles et confections, électroménager, ...)
- secteur du BTP,
- secteur des mines et de l'énergie,
- secteur de l'agriculture,
- avec un absent de marque, le secteur des biens de production.

Le surplus coule du secteur des hydrocarbures (rente pétrolière) vers les autres secteurs de l'économie, sans pour autant négliger la formation progressive d'un surplus industriel, avec un autre transfert en cours, celui du secteur d'Etat vers le secteur privé qui se fraie peu à peu son chemin dans le secteur des services marchands et dans le secteur des biens de consommation.

Logique de branche ensuite, avec la création d'une société nationale couvrant la formation des actifs de l'Etat dans chaque grande branche du système industriel, énergétique et minier : SNS, SN METAL, SONELEC, SONATRACH,

La société nationale de branche a une relative difficulté à se penser comme *structure et mode de gouvernance* en tant que firme comme le fait toute firme du monde capitaliste (rentabilité, efficacité). **Son mode principal, voire unique, de gouvernance est celui de l'expansion maximum des actifs**. Pour ce faire, les sociétés nationales de branche s'attribuent, au détriment du secteur bancaire, la création de la monnaie de crédit [Palloix 1982], contraignant le système bancaire à assurer la valorisation des actifs (les concours bancaires finançant les pertes des

³ Les ISMME que l'on retrouve encore dans les derniers annuaires de l'Algérie

sociétés nationales). Cette inversion de la relation banque-industrie est un cas assez remarquable.

2.3. La refondation du système d'actifs : la création de firmes d'Etat (1985-91)

Le « modèle » algérien des années 1967-85 s'épuise progressivement comme on peut l'observer dans l'évolution du taux de croissance de la PIB ou dans celle du PIB par tête dès le début des années 80, avec un premier décrochage apparent du taux de formation de la FBCF. Les causes de cet « épuisement » sont diverses, dont :

- l'impuissance de la rente pétrolière à garantir un transfert adéquat de surplus vers un système productif et de services désormais élargi, sans compter les aléas du cours mondial du pétrole,
- l'impuissance du système d'actifs à mener désormais le cours de la salarisation pour tous (genre masculin pour l'essentiel) sous le double impact de la pression démographique et de la technologie (forte substitution capital/travail),
- la crise de l'environnement mondial.

La réforme économique⁴ des entreprises d'état devient une ardente nécessité et se traduit par une nouvelle affectation des actifs de l'Etat :

- éclatement des actifs de chaque société nationale de branche entre plusieurs entreprises d'état,
- création d'entreprises publiques locales (EPL), soit à partir de la reprise de certains actifs des sociétés nationales, soit par formation d'actifs nouveaux.

Les conditions de la gestion des entreprises publiques changent, après assainissement de la situation, celles-ci étant dédiées à la recherche de l'efficacité et de la rentabilité, sur la base de l'autonomie de gestion et financière.

On relève l'évolution suivante des entreprises publiques et privées dans l'industrie à la charnière des années 1989-91 :

Nombre d'entreprises	1989	1990	1991
Public national	127	125	125
Public local	220	240	247
Privé	18.943	22.094	22.382
Total	20.190	22.459	22.754

Source : ONS, Collections statistiques, n° 55 – Annuaire de l'industrie algérienne

La relation banque-industrie se normalise, avec le retour de la prééminence bancaire.

L'Algérie se dote apparemment **d'un système de firmes publiques, dont le mode de gouvernance** ne serait plus celui de l'expansion des actifs, mais celui **de leur efficacité et de leur rentabilité**.

Un nouveau cours est possible .

⁴ Cf. Les cahiers de la réforme

2.4. Politique d'ajustement structurel et privatisations (1994-99)

L'éclatement des actifs entre entreprises publiques nationales (EPN) et entreprises publiques locales (EPL) paraît autoriser un basculement de ces actifs, de la propriété publique à la propriété privée, car cette dernière aurait la vertu de garantir selon les autorités internationales de tutelle une meilleure efficacité et rentabilité des actifs.

Il nous paraît assez clairement que **l'irruption de la firme publique**, en tant que nouvelle forme institutionnelle de mise en œuvre des actifs publics, sur le devant de la scène algérienne conduit à des tensions entre les règles formelles et les règles informelles en raison des spécificités de la matrice institutionnelle⁵, d'où la tentative d'imposer une nouvelle forme institutionnelle, la firme privée.

Ne soyons pas dupes de l'importance accordée par les organisations internationales à la question des privatisations en Algérie :

- l'Algérie dispose d'un « fonds commun » d'actifs industriels et de services très alléchant par rapport à ses voisins immédiats⁶ ou autres pays des tiers mondes ;
- l'Algérie a monté des collectifs de travail compétents, qualifiés ;
- les opportunités d'acquisitions d'actifs s'épuisent au niveau international dans les PECO, l'Amérique Latine (il ne reste quasiment plus rien à privatiser) alors que l'Asie (Chine notamment) est approchée avec prudence compte tenu de la question des droits de propriété.

Les résistances internes à la société politique algérienne sont nombreuses et limitent le cours actuel des privatisations comme en fait état le numéro du FMI⁷ consacré à **un premier bilan** de la transition à l'économie de marché en Algérie, portant tant sur les entreprises publiques locales (EPL) que les entreprises publiques nationales (EPN).

Bilan EPL :

- initiation d'un premier programme de privatisations en avril 1996 avec l'aide de la Banque Mondiale ;
- le programme couvre 1.300 EPL, avec 117 EPL privatisées ou liquidées à la fin de 1996 ;
- l'année 1997 marque une pause relative du processus avec création de 5 holdings régionales chargées d'initier les opérations et passage de 628 EPL (rattachées aux 5 holdings) à l'autonomie ;
- en avril 1998, 827 EPL non autonomes ont été liquidées⁸ et 464 EPL autonomes ont été cédées à leurs salariés, représentant la protection de 12.141 emplois, alors que 50 EPL étaient sur le point d'être cédées.

Bilan EPN :

⁵ Cf. la partie III ci-après

⁶ Cf. les flux d'IDE vers le Maghreb, très en retrait par rapport aux flux en direction des PECO évidemment, mais qui se dirigent paradoxalement davantage vers l'Algérie que vers le Maroc ou la Tunisie en cette fin des années 90

⁷ F.M.I. , *Algeria : Stabilization and transition to the market*, Washington D.C. 1998, p. 65

⁸ Hocine Amer Yahia (Le processus de restructuration industrielle en Algérie, *La Gazette du Palais*, 11-13 avril 1999) amène la donnée de la dissolution de 696 EPL concernant un effectif de 108.500 salariés, donnée portée à 935 EPL à fin 1998.

- regroupement de 400 EPN dans 11 holdings de secteurs en 1996 ;
- dissolution de 76 EPN concernant 160.000 salariés en décembre 1997 ;
- publication d'une liste de 250 EPN à privatiser en décembre 1997 ;
- annonce du début des audits des actifs des EPN en direction des grands cabinets internationaux de consulting (Booze & Allen, ...) en fin 1998.

En définitive, la privatisation a jusqu'ici davantage concerné les EPL que les EPN, sur la base de la cession des actifs aux salariés, avec une grande lenteur du processus de privatisations des EPN .

Certes, les difficultés juridiques et autres ont freiné le processus comme le relève un avocat du barreau d'Alger⁹ : « *Les difficultés rencontrées sont liées à :*

- *l'absence d'un marché boursier,*
- *l'inexpérience en matière de privatisation,*
- *la faible capacité financière des repreneurs potentiels nationaux,*
- *les problèmes liés aux situations comptables et financières, à l'évaluation et à l'établissement des droits de propriété. »*

Toutefois, le freinage du processus de privatisation n'est pas seulement à imputer à des questions techniques (juridiques, comptables, financières), il traduit aussi une relation ambiguë entre la société politique et le processus de privatisation en cours,

- avec certainement une ligne oppositionnelle qui entend maintenir une propriété publique des principaux actifs du système productif et d'échange,
- et une ligne d'appui au processus de privatisation.

Les enjeux de la privatisation en Algérie requièrent un nouveau regard, que peut apporter une approche par les institutions et la matrice institutionnelle.

⁹ Cf. Mouloud Amer Yahia, Le cadre législatif et réglementaire de la privatisation des entreprises publiques en Algérie, *La Gazette du Palais*, 11-13 avril 1999

III. Institutions et Matrice Institutionnelle en Algérie : La question des privatisations

Chaque pays, en fonction de ses caractéristiques, dispose d'une matrice institutionnelle spécifique. Une matrice institutionnelle (D.C. NORTH 1990) est un ensemble de règles formelles et de contraintes informelles qui structurent les interactions entre les individus. Les règles formelles ou les contraintes sont réunies sous le vocable d'institutions.

La *spécificité* de chaque matrice inhibe toute tentative de transposabilité. La matrice d'un pays à économie de marché ne peut être transposée à un pays du Tiers-Monde, sous couvert d'une certaine inefficience. Chaque pays dispose d'institutions particulières. Les institutions sont définies comme étant des règles formelles (la Constitution, les lois, les décrets,..), des contraintes informelles (normes de comportements, coutumes, habitudes, conventions..) ainsi que les caractéristiques de leurs mises en œuvre (D.C. NORTH 1990)¹⁰. Elles sont les règles du jeu dans la société et sont créées par les hommes pour structurer leurs relations et pour réduire l'incertitude. Elles construisent des structures d'incitations et définissent la façon dont le jeu est joué.

Par règles formelles, il faut entendre les règles politiques et juridiques, les règles économiques (les droits de propriété), et les contrats¹¹. Les règles économiques peuvent être scinder en deux sous-ensembles. Le premier correspond à des règles économiques générales relatives aux droits de propriété et le second à des règles économiques spécifiques à l'échange (les contrats). NORTH propose une hiérarchie des règles qui se décline de la façon suivante. Les règles politiques conduisent à des règles économiques avec un effet de feed-back. Les droits de propriété et les contrats individuels sont spécifiés et réglementés par des décisions politiques et juridiques. La structure des intérêts économiques va à son tour influencer la structure des règles politiques. A l'équilibre¹², pour une structure donnée de droits de propriété, va correspondre un ensemble particulier de règles politiques. Naturellement, un changement dans l'une des structures aura un effet immédiat sur l'autre.

Les contraintes informelles en tant qu'institutions, « permettent de réduire l'incertitude en établissant un cadre stable (non nécessairement efficient) pour l'interaction humaine »¹³. Elles sont des codes de conduite, des normes de comportements, des conventions. Elles proviennent « de l'information socialement transmise et sont une part de l'héritage que nous appelons culture »¹⁴. Elles sont les infrastructures des interactions humaines (S E. SJÖSTRAND 1995).

En étant des « extensions, des élaborations et des modifications des règles formelles, des normes de comportement socialement sanctionnées et des codes de conduites contrôles de façon interne », les contraintes informelles sont systématiquement en interaction continue avec les règles formelles. Dans des contextes particuliers d'incertitude ou d'instabilité des règles formelles, les contraintes informelles coordonnent et guident les actions des individus.

¹⁰ NORTH D. C., 1990, p. 3.

¹¹ Op cité p. 47.

¹² La question de savoir si cet équilibre est stable, est élucidée par un raisonnement tautologique. Les institutions créant une certaine stabilité.

¹³ NORTH D., 1990, p. 6.

¹⁴ Op. citée, p. 37.

Les règles du jeu ont une action coordinatrice (contraintes informelles) et coercitive (les règles formelles). Les joueurs que sont les individus ou les organisations (un ensemble d'individus qui s'unissent pour poursuivre un objectif commun), sont dotés d'une rationalité procédurale¹⁵. Cette rationalité procédurale est à combiner à l'incertitude à laquelle les agents doivent faire face. Dans une relation bilatérale, il peut être opportun pour une des parties, en fonction du rapport de force et du pouvoir de négociation dont elle dispose, de modifier les règles du jeu.

Seules les règles formelles peuvent être modifiées de façon relativement rapide, puisqu'elles sont l'émanation de décideurs politiques. Les contraintes informelles sont plus difficiles à modifier. Il faut du temps pour que certains codes de conduites s'adaptent à des nouvelles règles. NORTH souligne à cet effet que « les contraintes informelles qui sont des dérivés de la culture ne vont pas changer immédiatement en réaction aux changements des règles politiques (et donc économiques¹⁶). Il en résulte une tension, entre les règles formelles altérées et les contraintes informelles persistantes, qui produira des résultats qui auront des implications importantes sur la façon dont les économies changent¹⁷ ».

Le schéma suivant présente les différentes relations qui existent entre les règles du jeu et les joueurs.

Sous la pression de contraintes endogènes ou exogènes, ou de transformations systémiques, la matrice institutionnelle est appelée à se modifier au cours du temps. Il peut s'agir de la disparition de certaines contraintes informelles suite à un verrouillage progressif du système juridique. Les us et coutumes, par exemple, sont progressivement remplacés par des dispositions légales.

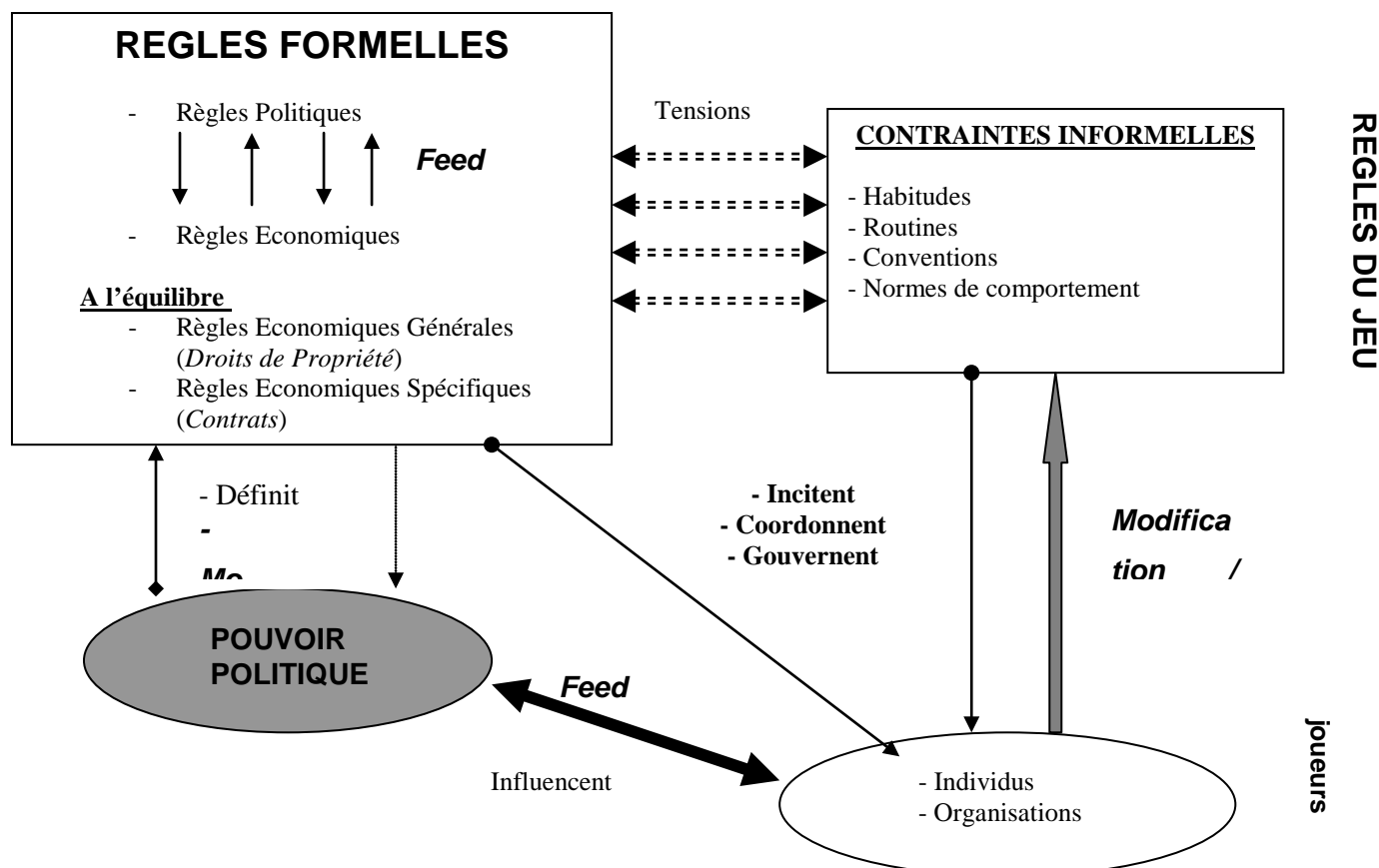
Le pouvoir politique, au travers de politiques économiques (privatisation, réforme du système des prix, augmentation des taxes, etc.), modifie un ensemble de règles économiques générales et spécifiques. Celles-ci vont servir de cadre de référence aux organisations et aux individus. De nouveaux comportements stratégiques vont émerger en réponse à ce nouveau dispositif. Les contraintes informelles en tant que structures de gouvernance des relations vont à leur tour se modifier mais de façon moins rapide, une tension à l'avantage des contraintes informelles se met en place. Les contraintes informelles *prennent le pas* sur les règles formelles. En ce sens qu'elles servent de recours systématique quand une instabilité et une incertitude chronique des règles formelles apparaît.

¹⁵ SIMON H., (1947) « les individus sont intentionnellement rationnels, mais de façon limitée ». p. 24. Les individus ont des capacités cognitives limitées, ce qui ne leur permet pas d'avoir un comportement rationnel au sens de la théorie standard.

¹⁶ Ajouté par nos soins.

¹⁷ Op. citée, p. 45.

MATRICE INSTITUTIONNELLE GNERIQUE



Cette matrice institutionnelle est générique, chaque pays dispose de sa propre matrice, celle-ci lui sera spécifique.

L'efficacité d'une matrice institutionnelle correspond à une certaine stabilité des règles formelles et donc à un verrouillage progressif du dispositif légal et institutionnel. Ce qui ne veut pas dire pour autant, que les contraintes informelles ne permettent pas d'atteindre un certain degré d'efficacité (D.C. NORTH 1990). Au contraire, les conventions, les routines permettent de réduire les coûts de transaction, mais elles ne doivent pas se suffire à elles mêmes. Un cadre légal et stable est d'autant plus nécessaire qu'il permet d'éviter un ensemble de comportements opportunistes. La perception d'une certaine stabilité du cadre légal, permet l'enclenchement de dispositifs d'incitation suffisamment fort pour que les actions des agents économiques aillent dans le sens des réformes économiques et assurer ainsi des résultats pertinents et efficaces.

En fonction des résultats économiques et des pouvoirs de négociation d'un ensemble d'organisations, des pressions sont exercées sur les pouvoirs politiques à fin de procéder à des modifications des règles. Ces modifications récurrentes sont liées au fait qu'il n'y a pas de séparation entre ceux qui mettent en place les règles et ceux qui exercent des activités économiques. D.C. NORTH, préconise à cet effet, que ceux qui ont en charge la mise en place des règles formelles n'aient pas d'activité économique. La stabilité et la lisibilité des règles économiques sont des pré-requis pour que la tension issue de la résistance des contraintes informelles ne soit pas un frein à la bonne marche des réformes.

Sous l'effet de la mondialisation, l'économie algérienne se dote de nouvelles règles économiques et juridiques (droit des contrats, protection et application de droits

de propriété, renforcement du système judiciaire, etc.), intègre des standards internationaux (sécurité, écologie) dans les dispositifs de production.

Ce processus de modification/consolidation constitue un pan du changement institutionnel qui est une réponse au changement économique et réciproquement.

La privatisation en cours en Algérie est une manifestation de ce changement économique. Il en découle un changement institutionnel. La privatisation implique la mise en place de nouvelles règles économiques et juridiques. La réforme du droit de propriété nécessite une réforme d'un ensemble d'institutions et de règles économiques. Les droits doivent être bien définis et protégés. Les tensions, qui peuvent survenir entre les contraintes informelles et les nouvelles règles formelles, font partie intégrante du dispositif de réformes.

La privatisation algérienne est un *vecteur* du changement institutionnel en cours. Après avoir essayé de montrer les enjeux de la privatisation sur l'efficacité des actifs, nous tenterons de comprendre la nature du changement institutionnel qui a lieu en Algérie. Il s'agira d'interroger la *matrice institutionnelle algérienne* au regard des modifications et des réformes en cours.

3.1. DE LA PRIVATISATION.

La question de la privatisation des actifs en Algérie s'est posée avec acuité dès le début des années 90, face à l'échec des réformes. Au delà d'un simple mécanisme de transfert de droits de propriété sur des actifs, la privatisation pose le problème de l'adéquation de normes de comportements des individus, de la propriété des actifs et de leurs efficacités. En effet, le cadre institutionnel qui a prévalu en Algérie pendant une trentaine d'années, a été à l'origine de l'émergence de normes de comportements spécifiques. Ces types de comportement se sont auto-renforcés jusqu'à devenir des contraintes informelles (D.C. NORTH 1990). La hiérarchie institutionnelle s'est inversée. Les contraintes informelles (règles de comportement, conventions, ..) ont *pris le pas* sur les règles formelles (lois, décrets, conventions collectives..). On peut se rendre compte de cet état de fait le plus souvent par l'absence de sanctions, de systèmes d'incitations..

La privatisation, en tant que dispositif de transfert de droits de propriété, accompagnant le maintien d'un socle d'actifs publics, pourrait être un moyen (sous certaines conditions) de retrouver une hiérarchie des règles (règles formelles puis règles informelles) qui à son tour créerait les conditions favorables d'un retour à l'efficacité des actifs. Notamment, en créant un cadre institutionnel stable dans le quel de nouvelles règles verraient le jour, et ce en conformité avec les exigences de l'économie de marché. La lisibilité et la protection des droits de propriété permettraient de mettre en place des systèmes d'incitations (tels ceux décrits par la théorie de l'agence), d'identifier clairement les requérants résiduels et ainsi développer, dans ce sens, des systèmes d'intégration verticale (O.E. WILLIAMSON) qui répondraient plus à des logiques économiques que politiques. Par ailleurs, la redistribution des droits de propriété (sous certaines conditions) permettrait peut-être d'insuffler un nouveau système de répartition et par-là une redistribution des richesses qui tienne compte des contraintes sociales.

Le *vecteur privatisation*, n'est pas linéaire et interpelle avec force la question de la propriété et droits de propriété.

3.1.1. Du *distinguo* entre propriété et droits de propriété

Il ne s'agit pas d'aborder un débat de juristes sur la propriété, mais de retenir une approche qui soit en conformité avec les concepts juridiques.

La notion de propriété peut être distinguée des droits de propriété. On peut avoir un droit d'usage sur un actif sans pour autant en être propriétaire. Comme le souligne DEMBINSKI (1995), la propriété est symétrique, en ce sens elle trace une frontière entre celui qui exerce l'exclusion et ceux qui la subissent. Il ajoute, que si on ne peut tracer cette frontière (i.e quand il n'y a qu'un seul propriétaire) la propriété perd son assise concrète pour devenir abstraite. Il rejoint en ce sens les propos de J. KORNAI (1992) au sujet de la depersonnalisation de la propriété. Dans une entreprise d'Etat on ne peut pas identifier un individu ou un groupe d'individus comme étant le propriétaire.

La propriété est une relation entre une personne (morale ou physique) et une chose. C'est une relation sociale entre des personnes. Les droits de propriété peuvent être divisés en trois catégories. L'abusus (i), le fructus (ii) et l'usus (iii). Quand un actif est transféré, les droits qui l'accompagnent sont également transférés. Selon les dispositions contractuelles (vente, location, crédit-bail), tout ou partie des droits (i), (ii) et (iii) sont transférés. Certains économistes considèrent qu'il n'y a propriété économique que lorsque ces trois droits sont en la possession de la même personne. Néanmoins, la propriété au sens propre ne nécessite que le droit (i). En effet, les deux autres droits peuvent être transférés et récupérés dans le cadre de dispositions contractuelles (location d'actifs). La décision, quand au devenir de l'actif, revient in fine au titulaire du droit de type (i). En fonction des droits transférés, certaines motivations apparaissent.

Il ne s'agit pas de faire l'apologie de la propriété privée¹⁸ mais plutôt de comprendre comment l'efficacité des actifs est liée à la question des droits de propriété. L'efficacité est également liée à la notion de frontière des actifs en termes de droits de propriété¹⁹.

Avant d'aborder la question des droits de propriété en Algérie, nous allons dresser quelques remarques et hypothèses liminaires.

Un détour théorique.

La théorie néo-classique des droits de propriété (ALCHIAN, DEMSETZ, FURUBOTN, PEJOVICH), prône la propriété privée des moyens de production sans relâcher les hypothèses du modèle standard (rationalité des individus, comportement maximisateur, information disponible). L'allocation des ressources sera optimale (au sens du critère de Pareto) si les droits de propriété sont clairement définis et protégés. Cette théorie ne se soucie pas de la répartition des droits, seule l'allocation efficiente (au sens du critère de Pareto), des ressources l'intéresse.

Les limites inhérentes à cette théorie nous conduisent à privilégier des approches plus *hétérodoxes*. Les travaux des institutionnalistes (VEBLEN 1908) et des néo-institutionnalistes (D.C. NORTH, O.E. WILLIAMSON), intègrent la question des droits de propriété comme élément déterminant de l'analyse des institutions économiques. Ces approches sont multiples et complémentaires. Elles posent des questions pertinentes en matière de droits de propriété. *Primo*, La question du fonds commun et de l'appropriation d'actifs génériques devenus spécifiques sur la base de droits de propriété. *Secundo*, la bonne définition et la protection des droits de propriété comme éléments du changement institutionnel et de la croissance économique (D.C.

¹⁸ Pour plus de détails, voir les articles de DE ALESSI (1980), JENSEN et MECKLING (1979).

¹⁹ Voir ci-dessous, le problème du *hold-up*.

NORTH et R.P. THOMAS (1973)). Et enfin, *tertio*, l'intégration verticale comme solution au problème du *hold-up*²⁰ et comme moyen de réduction des coûts de transaction.

En plus de comportements opportunistes, l'hypothèse de rationalité est relâchée pour lui substituer celle de rationalité procédurale. Par ailleurs les coûts de transaction ne sont pas nuls. Les raisonnements sont fait sur la base d'un environnement incertain et donc non probabilisable. De ce fait, les individus ont recours à des modes de coordination différents que celui offert par les prix. La question des privatisations en Algérie s'insère objectivement dans ce cadre théorique retenu.

Par coûts de transaction, nous procédons à la concaténation de ceux décrits d'un côté par R. COASE (1937) et O.E. WILLIAMSON (1985), et de l'autre par D.C. NORTH (1991). En effet, il y a les coûts liés à la transaction elle-même et les coûts liés aux attributs de l'objet de la transaction.

L'incertitude, la rationalité limitée des individus, l'opportunisme sont autant d'éléments qui influencent les coûts de transaction. En plus des coûts de transaction classiques (R. COASE (1937), O.E. WILLIAMSON (1985), (1989) et (1990)), il faut intégrer les coûts liés aux droits de propriété qui sont transférés pendant la transaction (Y. BARZEL 1985 et 1989). Le concept de droit de propriété est étroitement attaché aux coûts de transaction. Il en résulte des coûts associés à la capture et à la protection des droits de propriété. En raison de ces coûts, les droits ne sont jamais complets. Pour qu'ils soient complets et parfaitement délimités, le propriétaire (L'Etat, pour le cas de l'Algérie) et les autres individus potentiellement intéressés par les actifs, doivent posséder toute l'information sur leurs valeurs et leurs propriétés. Les attributs des actifs ne sont pas entièrement connus par les futurs propriétaires. Ce qui pose le problème de la privatisation en termes d'asymétries d'informations. Cette asymétrie risque de faire l'objet de comportements stratégiques orientés vers des buts privés.

La protection et la délimitation des droits de propriété relèvent du pouvoir politique. Il lui incombe de mettre en place un ensemble d'institutions juridiques et économiques appropriées.

Dans le cadre du programme de privatisation, l'Etat a procédé à la mise en place d'un ensemble d'institutions²¹ chargées de la mise en œuvre de ce programme. Chacune de ces institutions dispose de prérogatives particulières avec des chevauchements de compétences, ce qui freine sensiblement les opérations de privatisation. L'imbroglio juridique qui en ressort complexifie d'autant plus le déroulement de la privatisation. Nonobstant cet état de fait, il semble assez difficile pour un acquéreur privé de disposer de manière précise des informations liées à la propriété des actifs. Cette recherche d'information constitue un coût supplémentaire et démotive les acquéreurs potentiels.

Pour pouvoir comprendre les enjeux et les limites du programme de privatisation, analysons tout d'abord la trajectoire des droits de propriété sur les actifs algériens.

²⁰ Problème qui survient quand deux actifs spécifiques sont détenus par deux personnes différentes, et dont l'usage (et donc la valeur) de l'un dépend fondamentalement de l'usage de l'autre. Le problème du *hold-up* peut être résolu si la même personne détient les deux actifs. Ce problème est bien entendu conditionné par l'hypothèse de comportement opportuniste des individus.. Voir, ALCHIAN A., CRAWFORD R. G., KLEIN B., (1978), WILLIAMSON (1985), MILGROM et ROBERTS (1992).

²¹ Voir à cet effet, les ordonnances 95-22 et 97-12.

Trajectoire des droits de propriété sur les actifs algériens

Entre 1965 et 1980, la propriété des actifs était entièrement entre les mains de l'Etat²². Aucune frontière, sinon technologique, entre les actifs ne pouvait être clairement établie. La propriété sociale, telle que prononcée par la Charte nationale de 1976, s'est progressivement dépersonnalisée, au sens de KORNAI (1992). Certes, des décentralisations ont eu lieu, notamment avec la création des entreprises publiques locales. Mais le requérant résiduel était toujours l'Etat. L'inaliénabilité de la propriété sociale rendait inopérante toute procédure de sélection des actifs, fondée sur des critères de rentabilité économique. Le processus schumpeterien de « destruction créatrice » ne pouvait avoir lieu. Ce qui a conduit des firmes à travailler à perte avec des compensations financières inter-firmes.

A partir de 1995, certaines modifications sont apportées avec la loi de finance de 1994. Les Fonds de participation²³, peuvent céder jusqu'à 49 % du capital des EPE dont ils détiennent les portefeuilles. Des actifs peuvent également faire l'objet d'une cession. Les fonds de participation, dans un premier temps, et les holdings ensuite n'ont été que des mandants chargés de gérer les portefeuilles d'actions. Aucun transfert de propriété n'a eu lieu. Ces agents fiduciaires sont créés par l'Etat pour le service de l'Etat. Seul l'usus fait l'objet d'un transfert. Le fructus et l'abusus restent entre les mains de l'Etat. Celui-ci est toujours le requérant résiduel.

Il faut également souligner le dispositif banques-entreprises mis en place en 1997. Celui-ci est en fait un prolongement de l'assainissement financier des entreprises entamé en 1991. Le Conseil National des Participations de l'Etat, les Holdings et les Banques s'impliquent dans une opération de « sauvetage » des entreprises publiques. Le bilan de ce dispositif est consigné dans le tableau suivant.

Au total 840 Milliards de DA courants sont injectés dans les comptes des entreprises entre 1991 et 1998. L'ajout d'un acteur supplémentaire (banques, trésor) complexifie d'avantage l'identification des obligations liées aux droits de propriété des actifs.

²² La charte nationale de 1976 stipule : « La propriété de l'Etat, qui se définit comme la propriété détenue par la collectivité nationale à travers l'Etat, qui est l'émanation de cette collectivité, représente la forme la plus élevée de la propriété sociale et l'entreprise socialiste constitue la structure appropriée pour l'action de l'Etat dans l'édification du socialisme », p. 86.

²³ Agents fiduciaires de l'Etat chargés de gérer et de faire fructifier les portefeuilles d'actions des entreprises économiques transformées en société par action.

Bilan du dispositif Banque-Entreprise

Unité: 10⁹ DA

	ANNU- LATION DES DETTES TRESOR-BAD	RACHAT DES CREANCES BANCAIRES	DOT ATION EN ARGENT FRAIS
Restructuration financière	26,1	-	-
Passage à l'autonomie	16,7	-	7,4
Assainissement financier 1991-1994	49,5	88	35,9
Assainissement financier 1995-1998	84,4	454	78,5
TOTAL	176,7	542	121,8

Source : Document du MIR.

Entre 1965 et 1997, la trajectoire de la propriété a été circulaire. Elle passe de l'Etat aux holdings et inversement, avec un détour par les banques. Elle est toujours restée entre les mains de l'Etat. Celui-ci continuant dans les tous cas de figure à détenir le fructus (i.e. les bénéfiques résiduels) et l'abusus sur les actifs algériens. Avec l'ordonnance 95-22, cette circularité est appelée à rompre.

La privatisation ne commence réellement qu'en 1997 après la promulgation de l'ordonnance 97-12 du 19 mars 1997 qui modifie et complète l'ordonnance 95-22 du 26 août 1995²⁴.

3.2. PRIVATISATION ET ENJEUX INSTITUTIONNELS.

La privatisation peut être définie selon deux optiques (ANDREFF 1993). Une optique macro-économique et une optique micro ou méso-économique. Dans le premier cas, il s'agit de l'accroissement du secteur privé dans l'économie. Dans le second, il s'agit du transfert du secteur public, de tout ou partie des droits de propriété (i), (ii) et (iii) détenus sur des actifs, au secteur privé. Quand les trois droits sont simultanément transférés, on parle de privatisation totale, par contre, si ce sont seulement les droits (ii) et (iii) on parlera de privatisation partielle. Il peut être question de contrats de gestion par exemple.

Les deux optiques de la privatisation sont liées. L'accroissement du poids du secteur privé, implique également l'entrée de firmes étrangères. Quel est alors le devenir de firmes nouvellement privatisées (peu ou mal préparées) dans un environnement fortement concurrentiel ? Cette question rappelle la nécessité de mener progressivement le programme de privatisation et d'encourager la mise place de joint-ventures. Ce qui permettrait aux firmes algériennes de bénéficier d'économies d'échelles dont disposent les partenaires étrangers, de la technologie et des techniques de management.

²⁴ Pour un bilan détaillé du programme de privatisation, voir le document établi par le Ministère de l'Industrie et de la Restructuration en 1999. Document consultable sur Internet <http://www.mir-algerie.org>.

La privatisation doit reposer sur un régime de propriété bien défini et protégé. D'où la nécessité de mettre en place des institutions juridiques appropriées. Certaines informations doivent être disponibles et accessibles. Quelles sont les contraintes dont sont assortis les droits de propriété ? (Le devenir des salariés, des contraintes environnementales, etc..) ? Qui est propriétaire (L'Etat, la Wilaya, la commune, les holdings, les banques) des entreprises à privatiser et à qui sont imputables les dettes précédemment contractées par l'entreprise ? Rechercher des réponses à ces questions est une source de coûts supplémentaires qu'il faut prendre en compte dans le processus de privatisation. La minimisation de ces coûts est envisageable si des institutions stables sont mises en place. Les règles juridiques et économiques sont une réponse à une éventuelle minimisation. Ces règles sont l'émanation des pouvoirs politiques. En ce sens, elles doivent correspondre à des dispositions particulières en matière de droit des contrats, de protection et d'identification des droits de propriété. La stabilité de telles règles, en plus de la confiance qu'elles doivent susciter, sont un moyen de réduire l'incertitude.

En Algérie les deux types de privatisation sont engagés. La privatisation totale qui concerne le capital social détenu directement ou indirectement par l'Etat ainsi que les actifs qui constituent une unité autonome. La privatisation partielle concerne la vente d'une partie des actifs ainsi que des ouvertures partielles du capital. Elle concerne également les contrats de gestion. Dans le premier cas, les trois droits sont totalement transférés²⁵. Dans le second cas l'Etat détient l'abusus.

Une remarque importante s'impose au sujet de l'action spécifique²⁶ que l'Etat se réserve dans le capital de certaines entreprises dites stratégiques²⁷. Cette action spécifique ou « goldenshare », permet à l'Etat de s'opposer à un ensemble de dispositions que pourrait prendre le nouveau propriétaire. Parmi ces dispositions, on peut citer la dissolution de l'entreprise, la cessation d'activités, le changement d'objet social et/ou des activités de la société. Pour résumer, l'abusus reste entre les mains de l'Etat et ce pour une période maximale de cinq ans.

Dans certains cas très particulier (risque de licenciement massif, précarité sociale), l'action spécifique présente un intérêt indéniable. Mais dans tous les autres cas, on peut se demander si elle ne constitue pas un frein à l'évolution et au développement de la firme dans un environnement concurrentiel. Des arbitrages technologiques et financiers peuvent paraître nécessaires en fonction de la configuration du secteur et des opportunités du marché. Les logiques qui conduisent à ces arbitrages peuvent être différentes entre l'Etat et le propriétaire privée. Dans tous les cas de figure, l'action spécifique constitue un élément déterminant dans le choix des acquéreurs potentiels.

Au-delà de l'identification des parties prenantes dans le programme de privatisation, se pose la question de l'évaluation des actifs. Cette évaluation va de pair avec la question des frontières de la firme en termes de technologie et de droits de propriété. Cette limite est à coupler avec celle liée au financement de la privatisation.

²⁵ Sauf disposition particulière inscrite dans le cahier des charges et notamment l'action spécifique. Voir infra.

²⁶ Voir l'article 7 de l'ordonnance 95-22.

²⁷ Il faut noter que l'ordonnance 95-22 reste silencieuse sur le caractère stratégique de l'entreprise et sur le nombre d'entreprises concernées.

3.2.1. Limites de la privatisation : Le problème de l'évaluation et du financement des actifs.

Le problème de l'évaluation pose la question de l'objectivité de la mesure. Deux procédés peuvent être identifiés. Le premier a trait à la valeur du patrimoine de l'entreprise, et le second à l'actualisation des rendements futurs. Dans les deux cas, il s'agit, d'identifier et d'isoler de façon objective, les actifs dont il est question. Quand deux actifs spécifiques sont co-spécialisés, comment déterminer la valeur d'un actif par rapport à l'autre, sachant que la valeur de l'un est intrinsèquement liée à l'autre ? Les hypothèses environnementales ne sont pas, non plus, sans influence sur la valeur des actifs. En effet, pendant la mise en place des actifs en Algérie, les considérations écologiques ne semblaient faire partie des critères pertinents de décision. La contrainte « écologie » est une réalité avec laquelle il faut composer. Un ensemble de normes internationales (pollution, eco-systèmes) doivent faire partie intégrante du schéma de recomposition de l'économie algérienne. Ce qui ne se fait pas sans coûts.

L'évaluation sur la base du patrimoine renvoie à des considérations d'ordre technique et économique. Le nouveau contexte concurrentiel, dans lequel les entreprises privatisées vont être immergées, impliquera pour ces entreprises la nécessité de renouveler tout ou partie de l'appareil productif, ainsi qu'une mise à jour des méthodes de management (marketing, GRH, contrôle de gestion). Toutes ces mises à jour entraînent des coûts qu'il faut intégrer dans la valeur estimée de l'actif. De ce fait, l'évaluation de la valeur du patrimoine n'a de sens que si elle est fondée sur une valeur de remplacement et non sur une valeur historique.

Pour ce qui est de l'évaluation par actualisation, les incertitudes ainsi que les fortes fluctuations des prix de marché rendent celle-ci délicate. En effet, comment prévoir dans un contexte de transformations systémiques fortement instable un niveau pertinent d'actualisation.

L'objectivité de l'évaluation est imprimée d'une double réserve. Doit-on privilégier une évaluation par l'intérieur, faite par des *insiders* (les cadres gestionnaires-salariés) ou par l'extérieur, des *outsiders*, (l'Etat, des investisseurs privés, des cabinets d'étude). La première solution peut paraître plus proche de la réalité, mais possède ses propres limites. Les agents ont une perception réelle et directe des forces et faiblesses de l'entreprise. Cette perception est néanmoins voilée par une certaine méconnaissance de l'usure ou du dépassement technologique des actifs qu'ils utilisent. Les *insiders* disposent-ils de l'information nécessaire pour pouvoir évaluer les besoins de remplacement de l'outil de production. De plus, le problème de la manipulation et de la détention de l'information à des fins personnelles²⁸, rendent l'option d'une évaluation par l'intérieur relativement subjective.

L'évaluation par l'extérieur est aussi une solution envisageable, elle prend souvent la forme d'une vente aux enchères, par appels d'offres. un prix minimum est fixé. La vente se réalise si les offres sont au moins égales au prix de vente plancher. Les acheteurs potentiels peuvent-être soit des nationaux, soit des étrangers. Les risques afférents à la divulgation d'informations détenues par des personnes impliquées directement dans le fonctionnement de l'entreprise et pouvant influencer

²⁸ Notons pour l'anecdote, une ouverture de pli concernant la séance du 29-11-1998. Deux offres, (parmi d'autres) pour l'acquisition d'une briqueterie à Mers El Kebir, émanent de collectifs de salariés. La première offre est de 65 MDA alors que la seconde est de 345 MDA. L'écart est de 280 MDA, soit 5,3 fois plus ! Il aurait été intéressant de connaître la composition des collectifs de salariés (i.e. cadres ou employés).

des acheteurs potentiels, sont en théorie écartés par voie réglementaire²⁹. La pertinence, *ceteris paribus*, d'une évaluation faite par un acheteur extérieur est sans conteste liée au fait qu'il s'engage à assumer les conséquences de son évaluation.

Dans des programmes de privatisation, l'Etat fait souvent appel à des experts étrangers pour évaluer la valeur des entreprises publiques³⁰. On est en droit de se demander comment des cabinets d'audit étrangers procèdent pour évaluer, de l'extérieur, des actifs dont ils n'ont qu'une perception partielle. A quelle logique répondent ces évaluations ? Sont-ce des logiques économiques ou politiques ? Certes, des visites d'usines sont organisées, mais ces audits tiennent-ils compte de spécificités particulières, telles que le cadre institutionnel qui encadre l'utilisation de ces actifs. Les audits prennent-ils en compte l'ensemble des savoirs et des savoirs-faire qui permettent l'utilisation des actifs. Les normes de comportements qui guident les salariés dans l'usage de l'outil de production peuvent-elles être isolées de la valeur de l'actif ? Les risques de *hold-up* sont-ils pris en compte ? Toutes ces interrogations nous autorisent à considérer avec prudence les évaluations faites par des cabinets d'audit, même si sur le plan technique, ces audits peuvent être pertinents, il n'en demeure pas moins, qu'il paraît difficile d'isoler aussi facilement un actif de son cadre institutionnel.

Le caractère très incertain de l'environnement économique, et la nature même du changement systémique rendent toute évaluation subjective.

D'autres limites à la privatisation existent. La plus importante est liée à la question du financement de la privatisation. Un ensemble de dispositions incitatives ont été prises en direction des salariés qui souhaitent acquérir les entreprises. Mais ce ne sont que des mesures d'accompagnement. L'accès au crédit reste réservé à des minorités. Se pose alors la question des investissements étrangers comme solution à la pénurie de capitaux. L'appel aux capitaux étrangers nécessite un cadre institutionnel stable et lisible. Des garanties économiques et juridiques sont des axiomes incontournables. En fonction de la volonté politique d'ouvrir le marché algérien, l'Investissement Direct Etranger servira (sous certaines conditions) de palliatif.

Par ailleurs, les balbutiements des marchés financiers en Algérie, autorisent une attitude pour le moins pessimiste quant à la procédure de vente par introduction en bourse. Le caractère restreint des opérateurs boursiers risque de conduire, dans certains cas, à une appropriation des actifs par des minorités et refroidir ainsi la tentative de démocratisation de la fonction d'entrepreneur.

3.2.2. Privatisation et changement institutionnel.

Comme nous l'avons signalé plus haut, chaque pays dispose d'une matrice institutionnelle spécifique. Le changement institutionnel comme réponse au changement économique est impulsé de manière endogène ou exogène. En Algérie, les deux pressions sont simultanément présentes. On retrouve chez NORTH et THOMAS (1973) une explication du changement institutionnel dans ses termes : « Les droits de propriété n'ont tendance à être remaniés que lorsque des ressources ne répondent plus suffisamment aux besoins de la société »³¹. La privatisation en Algérie est une manifestation de ce remaniement des droits de propriété. Le changement dans la matrice institutionnel se répercute à plusieurs niveaux. Premièrement, au niveau des

²⁹ cf. l'article 24 de l'ordonnance n° 95-22 du 29 Rabie El Aouel 1416 correspondant au 26 août 1995 relative à la privatisation des entreprises publiques modifiée et complétée par l'ordonnance n° 97-12 du 11 Dhou El Kaada 1417 correspondant au 19 mars 1997

³⁰ cf. les articles 6 et 14 de l'ordonnance sus-citée.

³¹ D.C. NORTH et THOMAS R. P, 1973, pp. 31.

organisations elles-même comme acteur du changement. Deuxièmement, au niveau des règles formelles et informelles comme structures d'interactions et d'incitations et enfin au niveau du politique, comme force initiatrice *ex-ante*. *Ex-post*, ce sont les organisations qui sont l'élément déterminant du changement.

Les organisations comme acteur du changement *ex-post* :

La reconfiguration des actifs algériens s'inscrit dans une refonte du système industriel. La restructuration organique des sociétés nationales, le passage à l'autonomie et la création de sociétés par actions, sont autant d'étapes vers la reformulation des entreprises algériennes en termes d'organisations productives efficaces.

Les organisations productives qu'elles soient privées, publiques ou mixtes vont internaliser un ensemble de règles. Que ce soit des règles formelles (code du commerce, des impôts, système de prix, contrats, etc..) ou des contraintes informelles (routines, conventions, normes de comportements, etc..), les organisations endogénéisent les différentes structures de droits de propriété et procèdent à la mise en place de stratégies de développement. En réponse à des règles formelles, les organisations développent des contraintes informelles spécifiques. Les routines que développe une firme lui sont spécifiques dans la mesure où elles lui sont propres et ne sont pas transposables. Cette spécificité lui permet d'augmenter son avantage concurrentiel (en améliorant ses compétences via un apprentissage cumulatif) et donc ses chances de survie. En accumulant des compétences et des apprentissages, les organisations s'inscrivent dans un processus dynamique du changement institutionnel.

Les opportunités offertes par un marché ouvert rendent possible un schéma schumpeterien de destruction créatrice, comme moteur de l'innovation. Un tel dispositif requiert l'existence d'entrepreneurs innovateurs. Ceci n'est possible que si les conditions favorables (droits de propriété bien définis et protégés, droit des contrats stable, etc..) à l'émergence d'innovations organisationnelles et technologiques sont effectivement présentes. Ce qui nous conduit à la question des règles formelles comme structures d'incitations et de coordination.

Les institutions comme structures de coordination et d'incitation.

Comme nous l'avons déjà signalé, les institutions sont des structures de coordination et d'incitation des interactions entre les acteurs. En ce sens, elles permettent une allocation des ressources efficace. Dans un processus de changement systémique les règles formelles sont appelées à se modifier. Elles vont directement et indirectement avoir un impact sur les contraintes informelles. Les organisations réagissant en internalisant ces nouvelles règles et développent des contraintes informelles spécifiques. Si les nouvelles règles présentent un caractère stable, une confiance graduelle s'installe et permet un développement de certaines conventions et routines qui vont dans le sens de l'efficacité des actifs. L'incertitude, à défaut de pouvoir être totalement dissipé, doit tout au moins être réduite. Les institutions agissent en ce sens (D.C NORTH 1990).

La stabilité et la lisibilité du cadre légal constituent un socle déterminant dans l'évolution des organisations. Le verrouillage progressif du cadre juridique joue également un rôle prépondérant dans le changement institutionnel. En effet, certaines habitudes laissent la place à des règles plus contraignantes et en conformité avec l'efficacité économique. Cette stabilité du cadre légal est d'autant plus importante qu'elle constitue un appel d'air indispensable pour l'investissement étranger. Toutes

ces dispositions légales renvoient à la question du pouvoir politique comme initiateur du changement institutionnel *ex-ante*.

L'Etat comme acteur du changement *ex-ante*.

La volonté politique constitue indiscutablement la clé du changement institutionnel *ex-ante*. En effet, au travers de lois et de décrets, l'Etat insuffle des trajectoires à la matrice institutionnelle. Ces trajectoires sont corrigées *ex-post* par les organisations en fonction des opportunités. En fonction de l'idéologie dominante, les trajectoires seront soit libérales soit interventionnistes. Dans tous les cas de figure, les nouvelles règles du jeu permettent de cadrer dans un premier temps les orientations majeures du changement économique et constituent un corridor dans lequel des organisations pourront évoluer.

La question des droits de propriété s'apparente comme un préalable incontournable dans le programme des réformes. La délimitation et la protection des droits de propriété permettraient aux organisations productives de s'inscrire dans des schèmes de recompositions multiples. Ces recompositions sont rendues nécessaires dans un environnement fortement concurrentiel.

Pour résumer, des règles formelles (RF) initiales sont modifiées par le pouvoir politique et deviennent RF'. Les RF' vont être internalisées par les organisations qui à leurs tours, en fonction des contraintes informelles initiales (CI), vont endogénéiser de nouvelles contraintes informelles CI' (routines, normes de comportements). Celles-ci sont le résultat d'un processus complexe et graduelle de modification-consolidation des CI. RF' et CI' vont constituer l'infrastructure des interactions organisationnelles et individuelles. Elles vont permettre de réduire une partie de l'incertitude, et créer des structures d'incitation pour les organisations. Cette infrastructure va, à son tour, être sujette à des modifications graduelles en fonction de l'évolution de l'environnement. Ce qui situe le changement institutionnel dans une perspective dynamique. L'efficacité des actifs est de ce fait conditionné par la nature et la trajectoire du changement institutionnel.

Conclusion

Si notre hypothèse que deux lignes opposées traversent la société politique algérienne quant au processus en cours de privatisation est correcte, alors :

- la stratégie de la ligne d'appui au processus ne s'interprète pas seulement en termes de ralliement à l'économie de marché, mais cible *une évolution des règles informelles où l'extension des droits de propriété privés a pour objet un nouveau comportement des agents*,
- la stratégie oppositionnelle s'enracine dans les traditions historiques de la société algérienne et poursuit des fins diverses,
- sans sous-estimer les comportements opportunistes.

Le processus de privatisation n'est pas seulement un enjeu économique, c'est aussi un enjeu politique et civil quant à l'inscription des algériens dans deux grandes lignes comportementales opposées :

- l'adhésion à un principe d'inégalité quant à l'appropriation des ressources du « fonds commun »,
- le refus de ce principe inégalitaire.

BIBLIOGRAPHIE

- ALCHIAN A., (1961), « Some Economics of Property », *RAND Journal* P2316, Santa Monica, Calif : RAND Corporation.
- ALCHIAN A., (1977), « Some Implications of Recognition of Property Right Transactions Costs » in Brunner K., (ed.), *Economics and Social Institutions: Insights from the Conferences on Analysis and Ideology*, Boston, Mass: Martinus Nijhoff Publishing, pp. 234-255, reprinted in Pejovich S., (ed), *The Economic Foundations of Property Rights : Selected Readings*, Edward Elgar, 1997.
- ALCHIAN A., CRAWFORD R. G., KLEIN B., (1978), « Vertical Integration, Appropriable Rents, And The Competitive Contracting Process », *The Journal of Law and Economics*, pp. 297-326.
- ALCHIAN A., DEMSETZ H., (1972), « Production, Information Costs, and Economic Organization », *American Economic Review*, n°62, pp. 777-795.
- BARZEL Y., (1985), « Transaction Costs : Are They Just Costs ? », *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, n° 141, pp. 4-16., March.
- BARZEL Y., (1989), *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BORRELLY Rolande (1975), *Les disparités sectorielles des taux de profit*, P.U.F., Grenoble
- BROUSSEAU Eric (1993), *L'économie des contrats*, P.U.G., paris
- COMMONS John R. (1934), *Institutional Economics, Its Place in Political Economy*, New-York : The Mac Millan Company. Réédition en 1990 : New Brunswick, Transaction Publishers, Vol. 1 & 2, 921 pages
- COMMONS John R., (1935), Le problème de la corrélation du droit, de l'économie et de la morale. Remarques sur la méthode d'interprétation et sources en droit privé positif de Géný, dans *Les sources du droit - En l'honneur de François Geny*, Paris, Recueil Sirey, Tome 2, pp. 124-144
- DE ALESSI L., (1980), « The Economics Of Property Rights : A Review Of Evidence », *Research in Law and Economics*, vol. 2, pp. 1-47.
- COASE R., (1937), « The Nature of the Firm », *Economica*, Vol. 4, pp. 386-405.
- DEMSETZ H., (1967), « Toward a Theory of Property Rights », *American Economic Review*, vol. 57, May, pp. 347-359.
- DEMSETZ H., (1969), « Information and Efficiency : Another Viewpoint », *Journal of Law and Economics*, vol. 12, pp. 1-22.
- DEMSETZ H., (1983), « The Structure of Ownership and the Theory of the Firm », *Journal of Law and Economics*, vol. 26, n°2, June, pp. 375-393.
- EGGERTSSON, T., (1990), « The Role of Transaction Costs and Property Rights in Economic Analysis », *European Economic Review*, vol. 34, pp. 450-457.
- FAMA E., (1980), « Agency Problems and the Theory of the Firm », *Journal of Political Economy*, vol. 88, n°2, pp. 288-307.
- FAMA E.F., JENSEN M.C., (1983 a), « Agency Problems and Residual Claims », *Journal of Law and Economics*, vol. 26, n°2, June, pp. 327-349.
- FAMA E.F., JENSEN M.C., (1983 b), « Separation of Ownership and Control », *Journal of Law and Economics*, vol. 26, n°2, June, pp. 301-325.
- FURUBOTN E G., PEJOVICH S., (1972), « Property Rights and Economic theory : A Survey of Recent Literature », *Journal of Economic Literature*, vol. 10, n°4, December, pp. 1137-1162.
- FURUBOTN E. G, RICHTER R., (1997), *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the new Institutional Economics*, The University of Michigan Press.
- GROSSMAN J., HART O., (1987), « Vertical Integration and the Distribution of Property Rights », in RAZIN A. and SADKA E. (eds), *Economic Policy in Theory and Practice*, Sapier Conference Volume, New York, Mac Millan, pp. 505-547.

- GROSSMAN S., HART O., (1983), « An Analysis of the Principal-Agent Problem », *Econometrica*, Vol. 51-1, 01/83, pp. 7-45.
- GROSSMAN S., HART O., (1986), « The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration », *Journal of Political Economy*, Vol. 94, pp. 691-719.
- HART O., and MOORE J., (1990), « Property Rights and the Nature of The Firm », *Journal of Political Economy*, vol. 98, n°6, pp. 1119-1158.
- HODGSON G., (1989), « Institutional Rigidities and Economic Growth », *Cambridge Journal of Economics*, 13 (1), March, pp. 79-101.
- JENSEN M.C., MECKLING W.C., (1976), « Theory of the Firm : Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure » *Journal of Financial Economics*, vol. 3, n° 4, October, pp. 305-360.
- KORNAI J., (1990), « The Affinity between Ownership and Coordination Mechanisms: The Common Experience of Reform in Socialist Countries », *Journal of Economics Perspectives*, vol. 4, n°3, summer, pp. 131-147.
- KORNAI J. (1992), *The Socialist System, The Political Economy of Communism*, Oxford University Press.
- MILGROM P., ROBERTS J., (1992), *Economics, Organisation and Management*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- NORTH D. C., (1988), « Institutions, Economic Growth and Freedom: An Historical Introduction » in M. Walker (ed.), *Freedom, Democracy and Economic Welfare*, Fraser Institute, pp. 3-25, reprinted in Pejovich S., (ed), *The Economic Foundations of Property Rights : Selected Readings*, Edward Elgar, 1997.
- NORTH, D. C., (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- NORTH, D. C., (1994), « Economic Performance Through Time » *American Economic Review*, vol. 84, pp. 359-368, June.
- NORTH, D. C., THOMAS R.P., (1973), *The Rise of the Western World*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass.
- NORTH, D. C., WALLIS JJ, (1986), « Measuring The Transaction Sector in The American Economy, 1870-1970 », in ENGERMAN S. and GALLMAN R. (eds), *Long-Term Factors in American Economic Growth*, Chicago, University of Chicago Press.
- PALLOIX Christian et RIZOPOULOS Yorgos [sous la direction de] (1997), *Firmes et économie industrielle*, L'Harmattan, Paris. Publication d'une sélection d'articles présentés au colloque international organisé par l'ERSI à Amiens en mai 1996
- PALLOIX Christian (1997), « Eléments pour une théorie hétérodoxe de l'économie industrielle », dans PALLOIX Christian et RIZOPOULOS Yorgos [sous la direction de], *Firmes et économie industrielle*, ouvr. cité
- PALLOIX Christian (1996), *Société et économie ou Les marchands et l'industrie*, L'Harmattan, Paris
- PALLOIX Christian (1983a), "Reproduction économique et rapport salarial – L'expérience algérienne", Colloque "Emergence du social" Institut des sciences économiques , Oran, mai 1983
- PALLOIX Christian (1983b), "Rapport salarial et tensions sur l'économique - Le cas algérien" dans Colloque: *Le nouvel ordre mondial*, Paris, mimeo 27 p.
- PALLOIX Christian (1982), "Les entreprises publiques algériennes : contrainte monétaire et contrainte extérieure", Colloque Organisation et Gestion de l'Entreprise publique en Algérie , Oran, 19-22 avril 1982
- PALLOIX Christian (1980a), "Industrialisation et financement lors des deux plans quadriennaux", revue Tiers Monde, n° 83 Algérie 1980,
- PALLOIX Christian (1980b), "Un essai sur la formation de la classe ouvrière algérienne", revue Tiers Monde, n° 83 Algérie 1980,
- PALLOIX Christian (1977), *Procès de production et crise du capitalisme*, P.U.G.-Maspéro, Intervention en économie politique, Paris

- PEJOVICH S., (1970), « Rights and the Behavior of the Firm in a Socialist State : The Example of Yugoslavia », *Zeitschrift für Nationalökonomie*, band 30 (Heft 3-4), pp. 431-454.
- PEJOVICH S., (1971), « Towards a General Theory of Property Rights », *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Band 31 (Heft 1-2), pp. 141-155.
- PEJOVICH S., (1990), *The Economics of Property Rights : Toward a Theory of Comparative Systems*, Kluwers Academic Publishers, LONDON.
- PEJOVICH S., (1993), « Institutions, Nationalism, and the Transition Process in Eastern Europe » in Ellen Paul (ed.), *Liberalism and the Economic Order*, Cambridge University Press, pp. 65-78.
- PEJOVICH S., (1995), *Economic Analysis of Institutions and Systems*, Kluwer Academic Publishers.
- PEJOVICH S., (1996), « Property Rights and Technological Innovation » in E. Paul, F. Miller and J. Paul (eds), *Scientific Innovation, Philosophy and Public Policy*, Cambridge University Press, pp. 168-180.
- RUTHERFORD M., (1994), *Institutions in Economics : The Old and the New Institutionalism*, Cambridge University Press.
- SIMON H. A., (1947), *Administrative Behavior*, 2d ed, New York, Mac Millan.
- SJÖSTRAND S. E., (1995), « Towards a Theory of Institutional Change », in GROENEWEGEN J., PITELIS C., and SJÖSTRAND S. E., (eds), *On Economic Institutions : Theory and Applications*, Edward Elgard, pp. 19-44.
- VEBLEN T., (1908a), « On The Nature of The Capital I », *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 22, August.
- VEBLEN T., (1908b), « On The Nature of The Capital II », *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 23, November.
- WILLIAMSON O.E., (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York : Free Press.
- WILLIAMSON O.E., (1979), « Transaction-Cost Economics : The Governance of Contractual Relations », *Journal of Law and Economics*, vol. 22, October, pp. 3-61.
- WILLIAMSON O.E., (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York : Free Press.
- WILLIAMSON O.E., (1989), « Transaction Cost Economics », in Schmalensee R., Willig R., (eds), *Handbook of Industrial Organization*, vol. I, New York: Elsevier Science Publishing., pp. 135-182.
- WILLIAMSON O.E., (1990), « A Comparison of Alternative Approaches to Economic Organization », *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, n° 146, pp. 61-71., March.
- WILLIAMSON O.E., (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press.