

**INESG- ALGER -Journées d'études du 15-16 décembre 2020**

**« L'organisation et le système de fonctionnement  
des entreprises publiques Algériennes  
–Réalités et Perspectives- »**

**Thème présenté par le Conseil de la Concurrence :  
« L'entreprise publique Algérienne examinée sous le prisme  
du droit de la concurrence »**

**Djilali SLIMANI- Membre Permanent au Conseil de la concurrence**

# 1-Problématique universelle de l'entreprise publique

- **La caractéristique fondamentale de l'entreprise publique est son hybridité, elle intervient dans :**
- **02 domaines : la poursuite de l'intérêt général et le comportement marchand;**
- **Elle poursuit :**
- **02 objectifs stratégiques: l'objectif n'est pas la seule recherche du profit mais aussi la réalisation de la mission d'intérêt général qui lui est confiée par l'Etat;**
- du fait de son caractère public, l'entreprise publique a vocation à être soutenue par l'État.
- Elle est de ce fait « **porteuse de risque** » pour le jeu de la concurrence .
- d'où en Europe il y a eu pression dans le sens de sa privatisation ,cette pression s'est matérialisée d'abord par l'ouverture à la concurrence et le contrôle des aides de l'Etat

# 2-l'entreprise dans la Constitution Algerienne

- **Constitution de 2016:**
- Art. 43. Constitution — « La liberté d'investissement et de commerce est reconnue. Elle s'exerce dans le cadre de la loi. L'Etat œuvre à améliorer le climat des affaires. Il encourage, sans discrimination, l'épanouissement des entreprises au service du développement économique national. L'Etat régule le marché. La loi protège les droits des consommateurs. La loi interdit le monopole et la concurrence déloyale »
- **Nouvelle Constitution:**
- Préambule : « Le peuple algérien ..... s'attèle à bâtir une économie productive et compétitive dans le cadre d'un développement durable »
- Art. 60. — « La propriété privée est garantie.. »
- Art. 61. — « La liberté du commerce, de l'investissement et d'entreprendre est garantie. Elle s'exerce dans le cadre de la loi. »
- Art. 62. — « Les pouvoirs publics œuvrent à garantir la protection des consommateurs afin de leur assurer la sécurité, la salubrité, la santé et leurs droits économiques »

# 3-Histoire de l'Etat Actionnaire en Algerie

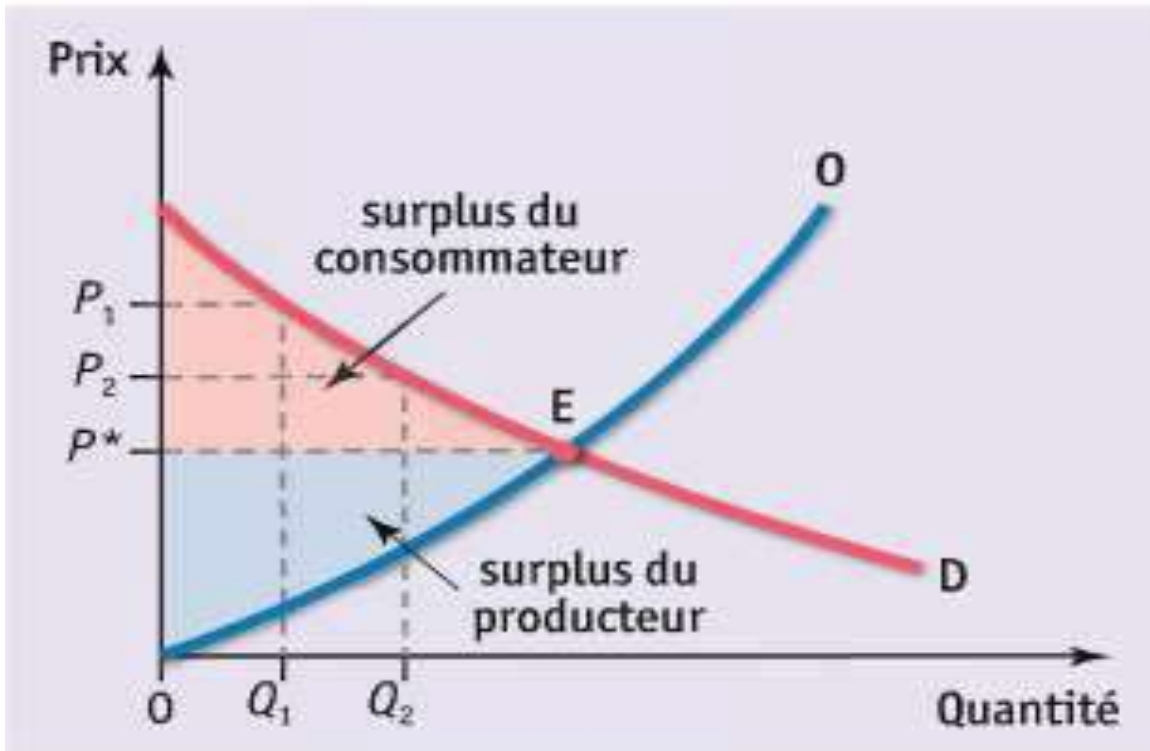
- **1980-1984**: vit les grandes sociétés nationales éclater en plusieurs entreprises de taille considérées comme « gérables »
- L'État maintenait alors son omniprésence par la détention de la totalité des actions du capital social des entreprises
- **Ce n'est qu'en 2001** et à la promulgation de l'ordonnance n°01-04 du 20 août 2001 relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des entreprises publiques que la stratégie de désengagement économique partielle de l'État est clairement définie
- L'État actionnaire ne détient plus, et obligatoirement, la totalité du capital social des entreprises, il est cependant, dans tous les cas, majoritaire dans ce capital.
- Récemment (**LF 2020**) la majorité dans le capital (51/49) a été levée au niveau des secteurs non stratégiques

# 4- rappel de quelques notions de micro économie

- **Les gains à l'échange et la notion de surplus:**
  - **Surplus du consommateur**
  - **Surplus du producteur**
  - **Surplus collectif**
- Le surplus du consommateur est égal à la différence entre le prix effectivement payé par le consommateur et le prix qu'il aurait été prêt à payer.
- Le surplus du producteur mesure le montant des gains que retire de ses ventes un producteur, en faisant la différence entre le prix auquel il vend effectivement les biens offerts et le prix auquel il aurait été prêt à les offrir compte tenu de ses coûts de production.

# Les gains à l'échange et la notion de surplus

## Le surplus du consommateur et le surplus du producteur



# 4-1 ambiguïtés de l'ordonnance 03-03 modifiée et complétée

- **1-def de l'entreprise:**
- **Art 3 de l'ORD 03-03 modifiée et complétée définit l'entreprise comme :**  
« toute personne physique ou morale quelle que soit sa nature, exerçant d'une manière durable des activités de production, de distribution, de services ou d'importation »
- Toutefois, l'article 2 limite sa portée en stipulant que « toutefois la mise en œuvre de ces dispositions ne doit pas entraver l'accomplissement de missions de service public ou l'exercice de prérogatives de puissance publique. »
- Le Conseil de la concurrence a proposé dans le cadre d'un projet d'amendements de l'ordonnance 03-03 du 19 juillet 2003 modifiée et complétée relative à la concurrence, d'éliminer les termes « l'accomplissement de missions de service public » du dernier alinéa de l'article 2

# 4-2 ambiguïtés de l'ordonnance 03-03 modifiée et complétée

- **2-Concernant les restructurations d'entreprises :**

alors que l'ordonnance de 1995 (abrogée) en son article 22 alinéa 4 stipulait « Le Conseil de la concurrence peut également formuler des recommandations pour la restructuration des entreprises publiques entrant dans le champ d'application de la présente ordonnance , afin d'éviter des positions dominantes ou monopolistiques susceptibles d'entraver la concurrence et de provoquer des abus , en cas de cession d'éléments d'actif, ou de mise en œuvre d'actions visant leur privatisation quelle qu'en soit la forme » ,

la nouvelle ordonnance 03-03 du 19 juillet 2003 modifiée et complétée n'en fait pas cas.

Un amendement à l'Ord 03-03 sus visée a également été proposé par le CC.



# 5-Les distorsions de la concurrence par des mesures dérogatoires

## Traitement préférentiel aux entreprises publiques par la législation :

- Il ressort des dispositions du code de commerce que les entreprises publiques ne sont pas des sociétés commerciales ordinaires et qu'elles gardent donc une « spécificité dérogatoire »
- l'article 217 du Code de commerce dispose : « Les sociétés de capitaux totalement ou partiellement publics sont soumises aux dispositions du présent titre relatif aux faillites et règlements judiciaires. Les mesures de désintéressement des créanciers peuvent être toutefois prises par l'autorité publique habilitée par voie réglementaire. Les mesures visées à l'alinéa ci-dessus emportent clôture de la procédure en cours conformément aux dispositions de l'article 357 ci-dessous ». (Art 357 Clôture pour extinction du passif)
- Art 6 de l'ordonnance n°01-04 du 20 août 2001 qui est venue régir l'organisation, la gestion et la privatisation des EPE, exclut du champ d'application du code de commerce les entreprises publiques dont l'activité revêt un caractère stratégique au regard du programme du gouvernement

# 6- Distorsions de la concurrence par les aides de l'État

- **Le concept d'aide d'État :**

Le concept d'aide d'État aux entreprises publiques n'apparaît pas dans le dispositif juridique Algérien.

- dans le droit de l'union européenne, la notion d'aide englobe toutes les « interventions qui sous des formes diverses allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise ».
- Seul le concept de subvention est utilisé dans les textes Algériens et qui concerne essentiellement des compensations octroyées par l'État pour couvrir les dépenses d'entreprises publiques soumises à des sujétions de service public.
- Les aides d'État aux entreprises publiques ont consisté cependant à faire bénéficier ces dernières de différentes mesures telles que les recapitalisations, les rééchelonnements de dettes, les aides au fonctionnement, la reconstitution d'un fond de roulement (sous le vocable de assainissement financier), ainsi que les allègements fiscaux, la priorisation dans l'octroi des marchés publics et divers autres éléments

# 6 bis- Distorsions de la concurrence par les aides de l'État

- L'ordonnance 03-03 du 19 juillet 2003 modifiée et complétée relative à la concurrence occulte à son tour le concept d'aide de l'État aux entreprises publiques alors que, dans son article 1er elle introduit la notion « d'efficacité économique », concept purement économique qui renvoie à la maîtrise et à la réduction des coûts de l'entreprise et à sa rentabilité par l'utilisation de ses propres moyens humains, matériels et financiers (amendement proposé par le CC)
- En apportant des aides à l'entreprise, « l'État modifie le jeu de la concurrence en rompant artificiellement l'égalité des moyens et partant des chances des entreprises venant en compétition ».
- En outre, les entreprises en cause échappent à la sanction du marché qui se traduit par la mise en faillite de toute entreprise non performante.
- C'est pourquoi l'aide d'État fausse la concurrence dans la mesure où « elle supprime la sanction du jeu de l'économie de marché qui est la suppression des entreprises non compétitives ».

# 7-Le dilemme auquel est confronté le Conseil de la concurrence

- Il en découle à priori la possibilité d'opposer à l'État (dans ses relations d'aides financières aux entreprises publiques) le droit de la concurrence.

Cependant cela ne paraît pas être envisageable pour deux raisons :

- Le Conseil de la concurrence n'est pas compétent s'agissant d'un acte administratif. C'est le juge administratif qui est habilité à annuler l'acte en ce qu'il comporte des effets restrictifs sur le libre jeu de la concurrence.
- Les mesures d'aide financières de l'État aux entreprises publiques sont prises par voie législative et sont inscrites dans les lois de finances

# 8. Les missions imposées par l'État aux entreprises publiques

- Les aides de l'État aux entreprises publiques tout en étant nuisibles à la concurrence n'en comportent pas moins certaines dérogations justifiées par les missions particulières qui peuvent leur être imposées par l'État :
- le cas de l'exercice de missions de service public (l'article 57 de la loi d'orientation sur les entreprises publiques); nous développerons ce point particulièrement
- Lorsque l'entreprise publique exerce ce type de missions, étrangères aux activités à caractère commercial et industriel, l'État est en droit de subventionner les entreprises en cause du fait qu'elles subissent des sujétions publiques n'ayant aucun rapport avec son objet social.
- L'article 57 de la loi d'orientation sur les entreprises publiques dispose que, « Lorsque l'entreprise publique économique subit des sujétions de service public, il lui est attribué, selon les procédures budgétaires, une dotation financière équivalente aux charges subies à ce titre, et évaluée conformément à la réglementation en vigueur. Dans tous les cas, ladite subvention est prédéterminée ».

# 9-Recommandations OCDE en rapport avec le droit de la concurrence

- Faire une distinction claire entre la fonction d'actionnaire et les autres missions qui incombent à l'État.
- Lorsqu'une entreprise publique exerce des activités économiques et en même temps poursuit des objectifs de politique publique elle doit assurer la transparence et la diffusion de l'information relative à la structure de ses coûts et de ses recettes, de façon à permettre leur affectation à ses principaux domaines d'activité.
- Les coûts imputables aux objectifs de politique publique doivent être financés par l'État et portés à la connaissance du public. Ceci permet au contribuable (consommateur) de s'assurer de l'utilisation rationnelle des deniers publics.
- Les entreprises publiques qui exercent des activités économiques ne doivent pas échapper à l'application de la législation

# 9bis -Recommandations OCDE

- Les activités économiques exercées par des entreprises publiques doivent être soumises aux conditions du marché pour ce qui est de l'accès aux capitaux d'emprunt et aux fonds propres.

## **En particulier :**

- Les relations que les entreprises publiques entretiennent avec l'ensemble des institutions financières et entreprises publiques non financières doivent être fondées sur des règles purement commerciales.
- Les activités économiques exercées par des entreprises publiques ne doivent bénéficier d'aucun soutien financier indirect leur conférant un avantage sur leurs concurrents du secteur privé notamment sous la forme de financements préférentiels, d'arriérés d'impôt autorisés ou de crédits commerciaux obtenus auprès d'autres entreprises publiques

## 9-3-Recommandations OCDE

- Les activités économiques des entreprises publiques ne doivent pas bénéficier d'intrants (énergie, eau, sols, notamment) à des prix ou conditions plus favorables que ceux auxquels ont accès leurs concurrents du secteur privé.
- Les activités économiques exercées par les entreprises publiques doivent obligatoirement produire des taux de rendement (à conditions d'exploitation similaire) conformes, à ceux obtenus par des entreprises privées concurrentes
- Lorsque des entreprises publiques prennent part à la passation de marchés publics, que ce soit en tant qu'acheteurs ou en tant que soumissionnaires, la procédure suivie doit être ouverte à la concurrence et non discriminatoire ;
- Les états financiers des entreprises publiques doivent être chaque année soumis à une vérification- externe et indépendante- de leurs comptes conformément aux normes internationalement admises. L'existence de procédures spécifiques de contrôle par l'État ne remplace pas le recours à des auditeurs externes indépendants.



# Conclusions

- Dans le contexte algérien, l'État occupe une place importante dans l'économie, sa forte implication dans les entreprises publiques se traduit par le fait qu'il ne soit pas seulement actionnaire, mais également gestionnaire renforçant les risques de distorsion de la concurrence sur le marché.
- Le remède réside dans la mise en œuvre de nouvelles logiques, l'État actionnaire devant être le garant de la qualité des services et du fonctionnement du marché (protection de la concurrence). **IL s'agirait plutôt de mener une politique de protection des entreprises publiques ciblées comme étant stratégiques pour l'économie du pays et élaguer celles à vocation purement commerciale.**
- En conformité aux préconisations de l'OCDE (voir partie V) l'État doit agir dans le sens d'une **séparation claire entre son statut d'actionnaire et ses fonctions de puissance publique, afin de garantir des règles du jeu équitables et un environnement économique concurrentiel indemne de conflits d'intérêts**

# Conclusions (suite et fin)

- Le CC a engagé conjointement avec le programme P3A un programme de conformité aux règles de la concurrence ( certaines entreprises publiques et privées ont déjà adhéré).
- Le CC a traité de pratiques anticoncurrentielles d'entreprises publiques.
- Les amendements proposés par le CC à l'Ord 03-03 modifiée et complétée relative à la concurrence est une priorité.
- Si l'entreprise publique doit rester dans des segments stratégiques , sa gouvernance doit changer – l'ouverture de son capital à l'investisseur privé national et étranger paraît indispensable.
- La privatisation totale des entreprises non stratégiques ne doit pas constituer un tabou