

EDOUARD POULAIN[*]

L'émergence d'une économie publique locale en Algérie

Depuis le début des années 80, on assiste en Algérie à l'émergence d'un nouveau secteur, celui des entreprises publiques locales. Leur nombre est passé de quelques dizaines dans les années 70 à 1800 aujourd'hui. Ce sont des entreprises petites et moyennes – les critères sont encore mal définis – de production ou de réalisation, gérées par les wilayate ou les communes. A l'heure actuelle les entreprises publiques locales sont fortement concentrées dans le secteur du bâtiment et des matériaux de construction. C'est vrai de la quasi-totalité des entreprises de réalisation qui sont des entreprises du bâtiment – travaux publics. C'est vrai des 2/3 des entreprises de production qui sont des entreprises produisant des matériaux de construction : stations de concassage, carrière de sable ou d'agrégats, briqueteries, tuileries, produits gris (agglomérés et éléments en béton), menuiserie générale. Mais on assiste à un début de diversification avec l'apparition d'entreprises fabriquant des charpentes métalliques notamment, quelques entreprises agro-alimentaires (huileries-conserveries) et quelques entreprises de services (hôtellerie notamment).

C'est pour dresser un bilan et éclairer les perspectives de développement de l'entreprise publique locale que s'est tenu du 4 au 13 avril, le 1er séminaire national sur la PMI, organisé par le Ministère de l'Intérieur qui, par le biais des collectivités locales, exerce une tutelle sur les entreprises publiques locales. Les travaux de ce séminaire permettent de dresser une première image de l'économie

publique locale, image qui devra être affinée par des études plus approfondies.

Que l'entreprise publique locale soit un développement récent ne saurait étonner. On sait que dans la décennie précédente la stratégie algérienne de développement était fondée sur la valorisation des hydrocarbures et la constitution de secteurs industriels de base devant asseoir l'indépendance économique du pays. Ce sont donc les investissements dans de grandes unités concentrées dans les pôles industriels qui ont été privilégiées. Dans la décennie 70 l'investissement public dans la PMI n'a été qu'un saupoudrage visant à corriger les inégalités régionales les plus flagrantes dans le cadre des programmes spéciaux de développement. Le désintérêt pour ce secteur, visible dans les programmes d'investissement, est encore plus flagrant si l'on examine leur taux de réalisation. Nombre de projets PMI réalisés depuis 1980 ou encore en cours de réalisation étaient déjà inscrits dans le deuxième, voire le premier plan quadriennal. On peut donc dire que dans les années 70 la petite et moyenne industrie a été pratiquement abandonnée au secteur privé.

Le renversement de tendance qui s'opère depuis le début de la décennie 80 a un caractère en partie spontané mais doit être replacé dans son contexte. Trois éléments semblent principaux pour expliquer la vigueur actuelle de l'entreprise publique locale ou éclairer ses perspectives de développement : le programme de construction de logements, la décentralisation administrative, la restructuration des sociétés nationales.

Le programme de construction de logements est sans conteste le facteur principal d'impulsion de l'entreprise publique locale, ce qui explique qu'elle soit présente de façon privilégiée dans le BTP et la production de matériaux de construction. La programmation de 100.000 logements/an, même si elle n'est pas tenue à 100 %, induit une formidable demande en matériaux de construction et moyens de réalisation. On peut penser que c'est pour une bonne part la nature

même des biens et services à réaliser qui a conduit à privilégier les unités de petites et moyennes dimensions, mais le choix de l'entreprise publique locale a d'autres fondements et d'autres implications.

Le deuxième élément en faveur du développement de l'entreprise publique locale est la décentralisation administrative. Dans le cadre du courant général en faveur de la décentralisation, des décrets récents ont renforcé les pouvoirs économiques des walis et des présidents d'APC en précisant le statut juridique des entreprises publiques locales. Un cadre favorable à l'épanouissement de l'initiative locale a ainsi été créé, bien que les entreprises publiques locales se heurtent encore à de nombreuses difficultés, en particulier financières.

Deux autres faits devraient, dans les années qui viennent, influencer considérablement sur le développement des entreprises publiques locales : la restructuration des sociétés nationales et la dynamique du secteur privé.

La restructuration des entreprises publiques nationales, par un éclatement des sociétés nationales qui est en voie d'achèvement, va dans le sens de la décentralisation. Elle pourrait ouvrir des portes au développement des entreprises publiques locales en supprimant le monopole sectoriel qu'exerçaient les sociétés nationales. Cette restructuration est encore trop récente pour que l'on puisse définir de façon rigoureuse le réaménagement de l'espace productif qu'elle va opérer. Et cela d'autant que la remise en cause du modèle de développement fondé sur les sociétés nationales ne s'est pas accompagné de la définition positive d'une nouvelle stratégie. Il est probable en tous cas que la planification sectorielle, dont les programmes de développement à long terme des sociétés nationales constituaient le substrat le plus solide, va se trouver modifiée, le changement d'opérateur se répercutant sur le contenu des programmes. Une tendance se dessine qui cantonnerait les entreprises nationales (ex. sociétés nationales) dans l'amont industriel

qu'elles occupent actuellement, le développement des industries de transformation et des services se faisant par deux canaux : l'entreprise publique locale et le secteur privé.

La dynamique du secteur privé est en effet le dernier élément mais non le moindre qui influe sur le développement des entreprises publiques locales. L'entreprise privée est le concurrent direct de l'entreprise publique locale : de dimensions comparables, elle occupe les mêmes créneaux – actuels ou potentiels – que l'entreprise publique locale. Qui plus est, l'industrie privée est d'ores et déjà implantée – et de longue date – dans le secteur des industries de transformation où elle occupe une position dominante : textile (confection), pétrochimie légère, caoutchouc, bâtiment pour ne citer que les principaux secteurs.

Or la politique économique actuelle de l'Algérie vise à renforcer le secteur privé, déjà prépondérant dans la P.M.I.. La promulgation d'un nouveau code des investissements s'accompagne d'appels vigoureux et répétés à l'investissement privé. L'objectif des dirigeants est en particulier de mobiliser de façon productive la masse de l'épargne privée aujourd'hui spéculative et dont la récente opération de retrait de circulation des billets de 500 dinars a fait éclater aux yeux de tous l'ampleur considérable. Mais on observe de façon plus générale chez les responsables à tous les niveaux une défiance de plus en plus grande à l'égard du secteur d'Etat et un attrait de plus en plus ouvert pour l'efficacité du secteur privé. Cette défiance à l'égard du secteur d'Etat chez ses agents mêmes n'est certes pas un phénomène nouveau, mais elle était jusqu'à présent refoulée par le discours idéologique.

On dit aujourd'hui publiquement ce qui autrefois n'était exprimé que "off the record". L'abandon de toute référence à la distinction prônée jusqu'alors – et inscrite dans la Charte Nationale – entre propriété privée exploiteuse et propriété privée non exploiteuse est un autre élément significatif d'un glissement du discours d'Etat qui, pour n'être

qu'un ajustement du discours à la pratique, ne manquera pas pour autant de produire des effets.

Ces éléments de conjoncture ont-ils une cohérence ? Le développement de la critique du modèle suivi dans les années 70 va-t-il aller jusqu'à la remise en cause du secteur d'état et non seulement de la dimension des entreprises et des choix sectoriels ? Ou, au contraire, faut-il voir dans l'entreprise publique locale un mode alternatif de renforcement du secteur d'Etat ? L'amorce d'une nouvelle stratégie de développement de l'économie publique ? Il est encore trop tôt pour le dire mais le prochain congrès du Parti et le prochain plan devraient apporter des éléments de réponse à ces interrogations.

Quoiqu'il en soit, les années à venir de la politique économique algérienne seront dominées par le problème de la nécessaire articulation entre les différents secteurs socio-économiques^[1] : trois secteurs non agricoles : les entreprises nationales restructurées, les entreprises publiques locales, le secteur privé. Si on y ajoute l'agriculture elle-même divisée en deux – voire trois – secteurs (privé, autogestion, coopératives de la R.A.) on arrive à un total de sept secteurs qui composent l'économie officielle, l'économie de surface. C'est dans cet environnement complexe qu'évoluera l'entreprise publique locale.

Il peut être utile d'éclairer les avènements possibles de la petite entreprise locale en Algérie en interrogeant la théorie économique et en recourant aux comparaisons internationales. On peut identifier dans la théorie et l'histoire économique trois scénarios d'insertion de la petite entreprise industrielle : le "scénario chinois" de l'époque de la révolution culturelle, le "scénario français" de l'entre-deux-guerres, le "scénario californien".

Dans le modèle chinois des années 70 la petite industrie locale était la forme privilégiée d'un mode d'industrialisation alternatif qui voulait rompre profondément avec la logique de l'accumulation capitaliste et

réaliser une industrialisation au service de l'agriculture, au service de la paysannerie. La petite industrie locale était la manifestation la plus concrète du principe "prendre l'agriculture pour base et l'industrie pour facteur dirigeant". Il s'agissait de promouvoir un modèle industriel en rupture avec le schéma d'"accumulation primitive socialiste" soviétique : transfert agriculture-industrie et développement autocentré de l'industrie, priorité à l'industrie lourde, à l'entreprise de grande dimension, priorité à la technique etc...

Le modèle maoïste visait au contraire un développement industriel pour et par l'agriculture, par un processus d'auto-accumulation et d'industrialisation progressive de l'agriculture et la diversification des activités rurales. La petite industrie locale devait jouer dans ce modèle le rôle pont entre l'agriculture base du développement économique, et la grande industrie ossature et tête de pont du développement industriel. Interface entre l'agriculture et l'industrie, la petite industrie locale était un instrument d'orientation de l'industrie dans la détermination de ses objectifs de production, dans la structuration des besoins sociaux et un instrument d'orientation de l'agriculture dans le développement de ses moyens. L'industrialisation rurale assignait à l'industrie ses fins et à l'agriculture ses moyens dans un modèle de développement qui se voulait l'expression économique de l'alliance ouvrière et paysanne dans la construction du socialisme.

Outre ce rôle stratégique d'articulation entre l'industrie et l'agriculture, la petite industrie locale était préconisée au vu d'une série d'avantages propres qu'elle était sensée présenter sur la grande entreprise : faiblesse des investissements requis, mise en musse de ressources locales, en particulier les ressources humaines faisant ainsi échec à l'exode rural, production pour les besoins locaux, simplicité technologique permettant une formation sur le tas d'une main-d'oeuvre sans tradition industrielle...

Dans cette version rose la petite industrie locale semble la panacée apte à résoudre tous les problèmes du développement économique.

On peut aussi en donner une version noire qui prend pratiquement le contrepied de la précédente : moyen d'attacher la paysannerie à la mire pour mieux la contrôler, bas salaires, mauvaises conditions de travail, orientation technologique, faible productivité, mauvaise qualité des produits, gaspillage de ressources... Dans la version noire la petite industrie locale n'est plus un instrument de développement mais plutôt un bricolage héroïque, un os à ronger donné à la paysannerie pour l'aider à survivre avec les moyens du bord, tandis que les choses sérieuses, le "vrai" développement, se passe ailleurs, dans les villes, dans la grande industrie...

Que sa réalité soit plus proche de la version noire ou de la version rose, la petite industrie locale reste le seul élément de la politique économique maoïste qui ait survécu à l'échec de la révolution culturelle et aux nouvelles orientations prises par la Chine. Ce secteur emploie aujourd'hui 30 millions de personnes, procure une part importante du "revenu collectif" des paysans et couvre de 30 à 60 % de la production dans plusieurs branches de l'économie.

Le deuxième scénario connu d'insertion de la PMI dans un schéma global peut être illustré par exemple par la situation de la PMI en France entre les deux guerres mondiales - Les caractéristiques de la PMI sont alors : arriération technologique, productivité faible, bas salaires, bas profit, absence d'innovation technique ou commerciale, orientation vers un marché intérieur protégé par des barrières douanières. La PMI s'inscrit ici dans un schéma dualiste de développement bloqué du capitalisme : le grand capital vit à l'abri d'un vaste secteur de PMI semi-artisanal lui-même protégé par les barrières douanières ; les infra-profits du secteur PMI permettent des profits plus élevés dans le secteur du grand capital ; la dynamique de l'ensemble est très faible. On le voit, ce schéma n'est pas sans lien avec la "version noire" du modèle chinois. Une variante intermédiaire pourrait être fournie par le "modèle japonais" où l'on retrouve le dualisme grande industrie modernisée, petite industrie arriérée mais qui là, loin de conduire au

blocage, est au contraire un facteur important de la dynamique qui a permis au Japon de passer du sous-développement à l'état de puissance industrielle de premier plan.

Dernier scénario enfin de la PME, le scénario "californien". Dans ce scénario, la P.M.E. est un vecteur privilégié de l'innovation technologique et de la production de pointe. Scénario californien parce qu'en effet dans ce centre quasi mythique de la technologie de pointe qu'est la Californie, on assiste à un foisonnement de petites entreprises qui se révèlent souvent beaucoup plus créatives que les grandes firmes disposant pourtant de moyens beaucoup plus considérables. Ainsi le programme spatial américain a-t-il été réalisé en majorité par des petites ou moyennes entreprises ; ainsi l'industrie du micro-processeur est-elle animée par des petites entreprises qui sont des productrices d'innovation.

On est ici en présence d'un troisième type possible d'articulation PME/grandes firmes où les PME sont en quelque sorte les "poissons-pilotes" des grandes firmes en se spécialisant dans les produits nouveaux ou les productions en série-courte de produits très élaborés.

Notons que là encore l'existence des petites entreprises est liée à la présence de grandes entreprises. Si en effet les petites entreprises se révèlent souvent plus performante dans l'innovation, les grandes entreprises reprennent l'avantage lorsqu'il s'agit de diffuser une innovation nouvelle, en particulier lorsqu'il s'agit d'un **produit** nouveau dont le lancement nécessite l'infrastructure commerciale dont seul dispose la grande entreprise.

On assiste également dans les pays capitalistes développés au développement de PME dit à la **tendance à l'externalisation d'un certain nombre d'activités de la grande firme**. Cette externalisation qui touche en particulier les fonctions d'entretien et de maintenance – renvoi peut-être à des économies d'échelle mais de façon plus évidente à la volonté de la part des grandes firmes de profiter par ce

biais du dualisme du marché du travail. On assiste en effet dans les pays capitalistes développés à une stratification de plus en plus nette de l'emploi : un secteur d'emploi plus ou moins stable régi par des conventions collectives et un secteur d'emploi précaire, sans statut ou faiblement protégé, qui touche les catégories "marginales" de travailleurs : femmes, jeunes, migrants. Le recours à la sous-traitance permet alors à la grande entreprise de recourir de façon plus directe à l'emploi précaire. Le bénéfice pour l'entreprise ne doit pas masquer la régression sociale qu'induit un tel procédé.

Comme on le voit, l'entreprise de petite dimension a sa place dans les formations sociales les plus diverses : "transition bloquée" de l'artisanat au capitalisme, stratégie originale vers le socialisme ou capitalisme développé de l'ère "postindividuelle"... Ceci ne veut pas dire pour autant que la petite entreprise n'a pas de spécificité mais plutôt que cette spécificité est surdéterminée par le mode de production dominant dans lequel elle s'insère.

Quoiqu'il en soit on peut considérer comme acquis que, quelle que soit la formation sociale et dans l'état actuel des technologies, la petite entreprise industrielle occupe une place décisive dans la densification du tissu industriel, dans l'emploi et même dans la production pour certaines branches d'industrie. C'est ce que nous allons voir maintenant. de façon plus détaillée par une rapide analyse quantitative de la PMI en France en 1980.

Le tableau n° 1 indique la part des PME dans 13 secteurs d'industrie hors IAA et BTP, pour les effectifs, le chiffre d'affaires hors taxes et l'investissement. Les petites et moyennes entreprises y sont définies comme les entreprises employant de 10 à 499 personnes. Les chiffres concernant l'investissement ne prennent en compte que les entreprises employant plus de 20 personnes.

Tableau n° 1
Part des PME dans les 13 secteurs de l'industrie (10 à 499 personnes) (Hors IAA et BTP) France 1980

SECTEURS	Chiffres de référence du secteur			Part des PMI en %		
	Effectifs (1000)	Ventes H.T M.F.	Invest.** M.F.	Effectifs	Ventes H.T.	Invest.**
1. Energie	253,5	347.827	39.325	3,7 %	2,7 %	1,9 %
2. Extraction et 1 ^{ère} transformation des métaux	267,8	133.670	8.542	13,1 %	13,6 %	7,5 %
3. Matériaux de construction	151,7	48.223	3.388	60,0 %	56,9 %	51,0 %
4. Fonderie, travail des métaux	420,9	98.673	3.549	71,6 %	68,2 %	62,8 %
5. Chimie et ind. connexes dont transf. des plastiques	619,0 (105,3)	275.921 (33.197)	11.337 (1.347)	37,5 % (66,1 %)	41,6 % (66,5 %)	28,4 % (61,9 %)
6. Industries mécaniques	487,2	143.974	4.095	56,1 %	50,3 %	47,9 %
7. Constr. électrique et électronique	540,4	158.847	9.009	25,4 %	21,5 %	12,4 %
8. Matériel de transport terrestre	517,9	182.475	9.438	12,7 %	9,4 %	11,7 %
9. Const. navale et aéronautique	135,3	47.081	2.751	11,9 %	8,6 %	4,9 %
10. Textile et habillement	494,7	102.588	3.298	66,4 %	61,8 %	47,3 %
11. Bois, ameublement	171,6	41.773	1.438	83,5 %	81,8 %	79,3 %
12. Papiers, industries polygraphiques	289,7	97.295	3.997	68,0 %	65,6 %	54,5 %
13. Industries divers (cuirs et chaussures + divers)	190,9	41.372	1.162	75,4 %	71,3 %	64,2 %
TOTAL	4.540,6	1.719.725	102.676			

** Ne concerne que les entreprises de 20 personnes et plus.

Source : Ministère de l'Industrie.

Le tableau n° 2 regroupe l'industrie en deux secteurs selon la dimension : grandes entreprises (500 et +), PME (10 à 499).

Les petites et moyennes entreprises représentent 97 % du total des entreprises, elles emploient 44 % des effectifs et assurent 33 % des ventes. Leur part relative est très différente selon les secteurs puisque, en retenant le critère du chiffre d'affaires, elle va de 2,7 % dans le secteur de l'énergie à 92 % dans le secteur de l'ameublement.

Le tableau n° 3 indique la part de la PMI dans le chiffre d'affaires du secteur par ordre décroissant. Il permet d'opérer un regroupement des secteurs en trois groupes. Dans le premier groupe, la PMI est prépondérante, elle assure plus de 60 % de la production du secteur. Il s'agit des secteurs : bois et ameublement, cuirs et divers, fonderie et travail des métaux, papiers et industries polygraphiques, textiles.

Tableau n° 2
Le poids relatif de la PMI

Dimension	Nombre d'entreprises		Effectifs		Ventes (H.T.)		Ventes effectifs
	Nombre	%	En milliers	%	En M de F.	%	en 1000 de F.
10 à 499	34.147	96,6	1.990	43,6	573	33	129
500 et +	1.185	3,4	2.579	56,4	1.161	67	450
TOTAL	35.332	100	4.569	100	1.734	100	379

Source : d'après Ministère de l'Industrie.

Tableau n° 3
Part de la PMI dans le chiffre d'affaires du secteur

SECTEUR	Part des PMI
Bois et ameublement	81,8 %
Cuirs et divers	71,6 %
Fonderie et travail des métaux	68,2 %
Papiers et industries polygraphiques	65,6 %
Matériaux de construction	56,9 %
Industries mécaniques	50,3 %
Chimie et industries connexes	41,6 %
Industries électriques et électroniques	21,5 %
Extraction et production métaux	13,6 %
Matériel de transports terrestres	9,4 %
Constructions navales et aéronautiques	8,6 %
Energie	2,7 %

Source : d'après Ministère de l'Industrie.

Tableau n° 4
Classement par chiffre d'affaires décroissant des 13 branches d'industrie et des P.M.I. (en %)

TOTAL DES BRANCHES	%	P . M . I .	%
Energie	20	Chimie	20,6
Chimie	16	Industries mécaniques	13
Véhicules terrestres	10,6	Fonderie métallurgique	12,1
Industries électriques et électroniques	9,2	Textiles	11,4
Industries mécaniques	8,3	Papiers	11,4
Extraction et production de métaux	7,8	Electricité électronique	6,1
Textiles	5,9	Bois et ameublement	6,1
Fonderie métallurgique	5,7	Cuirs et divers	5,6
Papiers	5,6	Matériaux de construction	4,9
Matériaux de construction	2,7	Extraction des métaux	3,3
Industrie navale et aéronautique	2,7	Véhicules terrestres	3,1
Bois et ameublement	2,4	Energie	1,7
Cuirs et divers	2,4	Industrie navale et aéronautique	0,7
	100		100

Source : Ministère de l'Industrie.

Dans le deuxième groupe, la PMI occupe une position moyenne ; elle couvre à peu près la moitié de la production du secteur. Il s'agit des branches suivantes : matériaux de construction, industrie mécanique, chimie et industries connexes. Enfin, dans le troisième groupe on trouve les branches où la part des PME est faible : industries électriques et électroniques, extraction et production des métaux, matériel de transport terrestre, construction navale et aéronautique, énergie.

Ce changement doit cependant être corrigé en tenant compte de l'importance relative des secteurs eux-mêmes. Ainsi si les PME de la branche chimie ne couvrent que 42 % du chiffre d'affaires de la branche, ce qui les situe dans le groupe intermédiaire, leur part dans le chiffre d'affaires total des PME est de 21 % ce qui les situe en tête. Le tableau n° 4 donne le classement par chiffre d'affaires décroissant des PMI par branche comparée au classement des branches elles-mêmes. Cinq branches de la PMI y apparaissent prépondérantes puisqu'elles assurent à elles cinq, 67,5 % du chiffre d'affaires total des PMI : la chimie, les industries mécaniques, la fonderie métallurgique, le textile, les industries du papier.

Si donc les PME dominant, comme on pourrait s'y attendre, les secteurs de l'industrie légère traditionnelle : bois, cuirs, papiers..., ceci ne constitue pas pour autant leur secteur d'activité principale mais bien des secteurs aussi fondamentaux que la chimie et les industries mécaniques.

On reviendra en conclusion à l'état actuel du développement des entreprises publiques locales confrontées à leurs avantages supposés. Les objectifs assignés à l'entreprise publique locale en Algérie ont été précisés par le Séminaire National sur la Petite et Moyenne Industrie. La résolution générale adoptée par le séminaire souligne "le rôle moteur qu'elle a joué en matière de satisfaction des

besoins sociaux, de création d'emplois, d'aménagement du territoire, de valorisation des ressources locales, de décentralisation, de réalisation des projets et de réduction des importations".

Les avantages attendus de la petite industrie locale sont ceux que les théoriciens s'accordent à reconnaître à cette forme d'unité de production : faiblesse des investissements et rapidité de mise en oeuvre ; mobilisation de ressources locales tant humaines que matérielles ou financières ; production pour les besoins locaux ; simplicité technologique permettant une maîtrise rapide de l'outil de travail et la formation sur le tas d'une main-d'oeuvre sans expérience industrielle.

Dans l'état actuel de leur développement les entreprises publiques locales en Algérie ne vérifient que de façon médiocre cette théorie des "avantages comparatifs" de la PMI. Les délais de réalisation y sont particulièrement longs eu égard à la dimension de l'investissement : 5 ans en moyenne. La mobilisation des ressources locales n'est réalisée que pour ce qui concerne les ressources matérielles. Le financement est issu du centre et de l'emprunt international (crédits fournisseurs ou crédits acheteurs). Les entreprises publiques locales sont de fortes consommatrices d'engineering (national ou international) et de technologie importée (50 % des investissements se font en devises). Enfin, sans entrer dans le débat sur les technologies "adaptées", les difficultés de démarrage de nombreuses entreprises publiques locales montrent que la maîtrise de l'outil de travail n'est pas aussi simple que le voudrait la théorie.

En matière d'emploi, de satisfaction des besoins locaux et d'aménagement du territoire les avantages attendus de la petite dimension semblent mieux se vérifier. Des études plus systématiques et plus approfondies sont nécessaires pour préciser tant les aspects positifs que négatifs de l'expérience actuelle. Il est en tout cas certain que les avantages des petites entreprises locales ne tombent pas du ciel et qu'ils ne pourront être concrétisés que par leur prise en charge

par des collectifs de travail responsables.

Notes

[*] Chercheur au CREA.

[1] Le lecteur excusera l'emploi dans cet article du mot secteur dans deux sens différents, soit pour désigner un procédé de production particulier : les secteurs d'industrie ; soit pour désigner une combinatoire de rapports de production : secteur privé, secteur d'Etat, etc... Le contexte permet de lever toute ambiguïté.