

KAMEL BEHIDJI [\*]

# **Le secteur public industriel à l'épreuve de l'ajustement structurel non autonome : l'organisation est-elle l'essentiel ?**

## **INTRODUCTION**

La problématique du développement de l'Algérie s'est toujours résumée dans la question de savoir quelle est l'organisation de l'économie la moins coûteuse et la plus rapide à mettre en oeuvre pour être dans les meilleures dispositions possibles afin de négocier au mieux une insertion dynamique et positive du pays dans l'économie mondiale ?

Et quand on analyse sérieusement les textes fondamentaux qui ont marqué la réflexion politique et économique du pays, on peut affirmer que la préoccupation d'une insertion de l'économie nationale dans l'économie mondiale a toujours été un objectif permanent et stratégique.

A ce stade, et compte tenu de cet objectif permanent et stratégique, on peut donc avancer l'hypothèse que l'économie nationale en général, et le secteur public industrie ; en particulier ont, depuis l'indépendance, été sujets à des ajustements structurels successifs. La nouveauté importante avec le processus en cours est qu'il s'agit d'un ajustement non autonome. Aussi, la problématique actuelle du secteur public industriel consiste, en substance, à démontrer si le schéma organisationnel global retenu est susceptible de permettre une réhabilitation totale, sinon partielle, des entreprises publiques industrielles à partir précisément de leurs réserves productives industrielles et humaines internes pour faire face aux contraintes et utiliser les opportunités que véhicule en tant que changement fondamental, un ajustement structurel non autonome ; ou bien s'il s'agit en fait, à travers cette organisation, de perpétuer une situation foncièrement rentière qui risque cette fois-ci d'activer la disparition du secteur public industriel.

On essaiera dans ce qui suit d'apporter une contribution à la compréhension de tout ou partie de cette problématique à travers notamment la mise en évidence, d'une part, des principes de base et des pratiques qui ont marqué le processus de développement industriel et des changements et des limites apportés par les différents ajustements structurels qu'a connus le secteur public industriel ; d'autre part, sera analysée la démarche actuelle de restructuration industrielle, ses principes et ses objectifs ainsi que les questions essentielles que pose le schéma organisationnel en cours de mise en place.

## **1. LES PRINCIPES DE BASE ET LES PERIODES-CLES DE**

### **L'ORGANISATION DU SECTEUR PUBLIC INDUSTRIEL**

Si on admet un tant soit peu la validité de ce qui a été dit ci-dessus, on ne peut donc correctement analyser et comprendre la procédure d'organisation et de gestion des entreprises publiques industrielles si :

- d'une part on ne met pas en évidence les concepts sur la base desquels et pour lesquels elles ont été mises en place, ainsi que leur évolution ;
- et d'autre part, si on ne se place pas dans le contexte historique de déroulement de ce processus.

### **1.1. Des concepts de base et de leur évolution**

Depuis l'indépendance, et jusqu'à la chute vertigineuse des revenus pétroliers en 1986, toute la problématique de la création, de l'organisation et de la gestion des entreprises publiques industrielles a tourné autour de quatre concepts-clés intimement liés entre eux, à savoir

- l'industrialisation intégrée comme base du développement économique et social,
- la propriété collective des moyens de production comme outil,
- le marché intérieur comme débouché,
- la réinsertion autodéterminée de l'économie nationale dans l'économie mondiale comme objectif ultime.

A partir de 1988, et de manière plus évidente à partir de 1993, les concepts de base ci-dessus vont connaître une transformation fondamentale notamment dans leur appréhension par les décideurs. En effet, si la politique générale reste marquée par la volonté de mener un développement économique et social global et une intégration du pays dans la société mondiale, on peut d'une manière générale noter que l'industrialisation ne constitue plus la panacée du sous-développement, que le marché intérieur n'est qu'une partie du marché mondial, et surtout que la propriété collective des moyens de production n'est plus exclusive et devrait se limiter à des secteurs d'utilité publique.

### **1.2. Des périodes-clés**

Globalement, et en fonction de l'importance de la marge de manoeuvre dont jouissaient les décideurs sur le plan économique, on peut considérer que depuis son indépendance, l'Algérie a connu deux grandes périodes qui ont marqué le processus d'édification de l'économie, et durant lesquelles vont avoir lieu des événements internes et surtout externes qui auront des incidences à la fois directes et indirectes sur le processus d'édification, à savoir :

- une période dite de décision autonome qui va de 1962 à 1992, durant laquelle aussi bien les moyens financiers que les conditions politiques internes et externes permettaient une autonomie de décision relativement importante en matière économique et sociale ;
- une période dite de décision non autonome à partir de 1993, qui coïncide avec une chute drastique des moyens financiers, chute qui va imposer le recours aux institutions monétaires internationales et

entraîner des turbulences politiques et sociales importantes aussi bien au niveau interne que sur le plan international.

## **2. LE PROCESSUS D'AJUSTEMENT STRUCTUREL DE L'ECONOMIE**

De l'approche que vont avoir les autorités politiques du pays de ces quatre concepts-clés ainsi que de leur évolution et en fonction de périodes-clés déterminantes pour les rapports de forces notamment au niveau international, vont dépendre les politiques et les systèmes de décision et de gestion de l'économie en général et du secteur industriel en particulier.

### **2.1. La phase autonome de l'ajustement structurel de l'économie**

Cette phase va de l'indépendance à 1992, date de la chute drastique des revenus pétroliers et période de recomposition importante des rapports de force au niveau international particulièrement en ce qui concerne les pays du Bloc de l'Est. Cette phase comprend trois périodes.

Une période d'observation (1962-1966), marquée notamment par des événements importants tels que le départ massif des Européens d'Algérie, la vacance des biens industriels, agricoles et commerciaux qu'ils détenaient et surtout leur l'occupation par les travailleurs. Tout cela a conduit en termes organisationnels à la mise en place de l'autogestion et à la désignation de Commissaires du Gouvernement. Cette période se caractérise par une relative coexistence des secteurs privé et autogéré mais préfigure déjà le processus du premier ajustement structurel important post-indépendance.

Une deuxième période voit la réalisation de ce qu'on peut appeler le premier ajustement structurel (1967-1979). Ce premier ajustement consiste en une restructuration totale de l'économie par la socialisation et la construction de l'appareil de production par l'Etat entrepreneur à travers la planification directive de l'investissement et une organisation participative des entreprises caractérisée notamment par l'Ordonnance 71-74 du 16 novembre 1971 relative à la Gestion Socialiste des Entreprises (GSE) ainsi que par l'Ordonnance 75-59 du 26 septembre 1975 relative au Code de Commerce.

Une troisième période voit un deuxième ajustement structurel (1980-1987). Cet ajustement consiste en la restructuration organique des grandes sociétés d'Etat, en un début de dé-socialisation et d'ouverture progressive de l'économie à travers notamment la réhabilitation du secteur privé et une planification semi-directive à travers en particulier la loi 82-11 du 21 août 1982 relative à l'investissement privé national et la loi 82-13 du 28 août 1982, modifiée et complétée par la loi 86-13 du 19 août 1986 relative à la constitution et au fonctionnement des sociétés mixtes.

Une quatrième période voit un troisième ajustement structurel (1988-1992). On y assiste à une forme de libéralisation contrôlée de

l'économie, au désengagement progressif de l'Etat par l'autonomie de gestion mais maintien de la propriété d'Etat et d'une planification incitative et ce, à travers notamment les lois sur l'autonomie, les lois sociales et la loi sur la monnaie et le crédit.

## **2.2. La phase non autonome de l'ajustement structurel de l'économie**

Cette phase correspond à une période d'instabilité politique et économique caractérisée notamment par la confrontation armée de l'Etat avec le terrorisme et un service de la dette qui absorbe plus de 80 % des revenus de l'exploitation des hydrocarbures, unique ressource d'échanges avec l'extérieur. Des accords sont signés avec le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale et le rééchelonnement de la dette externe est négocié avec les principaux bailleurs de fonds créanciers du pays. Cette phase est caractérisée par :

- un premier ajustement structurel dit de stabilisation de l'économie (stand-by) d'une année (avril 1993-1994) assorti de conditionnalités tacites et durant lequel des mesures importantes de nature macro-économique ont été prises concernant notamment la parité de la monnaie nationale, le taux de crédit bancaire, la libération des prix et la limitation importantes des subventions pour un grand nombre de produits de base.
- un deuxième ajustement structurel (en cours) suite à l'accord du 22 mai 1995 avec le FMI assorti cette fois-ci de conditionnalités écrites concernant un ensemble de critères de performance macro-économiques, qui donnera lieu à un complément de mesures macro-économiques de libéralisation par la fin du monopole sur le commerce extérieur, le libre accès aux devises pour les opérateurs et surtout l'accessibilité des capitaux des EPE aux apports privés, la création des holdings et le caractère marchand conféré aux participations de l'Etat à travers notamment l'ordonnance 95-06 du 25.01.95 relative à la concurrence, l'ordonnance 95-22 du 26 août 1995 relative à la privatisation des entreprises publiques et l'ordonnance 95-25 (septembre 1995) relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat.

## **3. LES GRANDES LIGNES DE LA NOUVELLE ORGANISATION DU SECTEUR PUBLIC INDUSTRIEL**

L'ordonnance relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat constitue la pièce maîtresse de la nouvelle organisation du secteur public industriel dont elle définit le processus de constitution ainsi que les prérogatives et constitue par rapport aux lois de 1988 portant réforme économique une rupture fondamentale notamment pour ce qui concerne les transferts, la cessibilité des actifs et les sanctions économiques des activités non rentables.

### **3.1. Le processus de constitution des holdings**

Si on se réfère en particulier aux travaux des experts représentant les différents acteurs ayant participé à la réflexion sur la nouvelle

organisation du secteur public industriel (ministères de tutelle, Fonds de Participation, etc.) sous le pilotage de l'ex-Ministère de la Restructuration Industrielle et de la Participation (MRIP), le processus de restructuration industrielle qui doit réorganiser le secteur public industriel à travers notamment la constitution de groupes industriels, peut être résumé de la façon suivante :

**a. schéma d'organisation générale :**

Holding => E.P.E. => Filiale.

**b. démarche méthodologique:**

Diagnostic => redressement => survie => regroupement => compétitivité.

Entreprises déstructurées => entreprises viables => groupes industriels performants.

**c. principes de redressement :**

- recentrage sur les activités de base.
- abandon des activités non rentables.
- externalisation des activités annexes.
- réhabilitation de l'outil de production.
- management de performance.

**d. principes de regroupement :**

- branches/filières.
- synergies-R&D-appros-production-commercial-finances.

**3.2. Organisation, prérogatives et fonctionnement des holdings**

Le tableau ci-dessous reprend les principales différences par rapport à l'existant introduites par les nouveaux textes dans la gestion et l'organisation du secteur public industriel et commercial.

	Fonds de Participations	Holding Public
Prérogatives	Gestion financière des capitaux publics	Gestion et administration des capitaux marchands
Statut	Agent fiduciaire	Attributs de droit, propriété sur les capitaux marchands
Missions	Procéder pour l'Etat à des invest. En vue de générer des gains	Rentabiliser et faire fructifier les valeurs
Fonctions et contrôle	1 Conseil d'Administration de 5 à 9 membres 1 Président élu et 1 DG	1. Directoire 1. Président - DG unique + conseil de suivi de 7 membres
	Fonds de Participations	Holding Public
Tutelle	A.G. de Ministres présidée par le Premier Ministre	Conseil National de Participation de l'Etat présidé par le Premier Ministre
Relations EPE	Représentation dans les C.A. des EPE	Pas de représentants directs
Patrimoine	Patrimoine inaliénable et incessible	Patrimoine aliénable et cessible
Forme	SPA	SPA en la forme

**3.3. Le nombre de holding retenus et les secteurs concernés**

Après de nombreuses controverses entre les différents centres de

semble que le point nodal des divergences ait été la détermination des entreprises dites stratégiques et qui pourraient constituer un point d'appui important pour une éventuelle politique industrielle basée sur une intervention concrète de l'Etat en tant qu'investisseur mais aussi en tant qu'entrepreneur, il a été retenu dans une première phase 11 Holdings regroupant principalement les entreprises évoluant dans les branches d'activités industrielles, commerciales et de service, à l'exception notable :

- des entreprises des hydrocarbures.
- des entreprises des transports.
- des banques et des assurances.

#### **4. LES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL A L'HORIZON 2010**

A la suite de la tenue des Assises Nationales de l'Industrie à Alger en juillet 1995, un schéma directeur portant stratégie industrielle pour l'horizon 2010 a été élaboré et retenu. D'une manière générale, cette stratégie, définie par les experts du Ministère de l'Industrie et de la Restructuration, se propose comme objectif ultime de transformer sur la période la configuration actuelle de l'industrie nationale en une nouvelle configuration dont les grandes lignes peuvent être résumées comme suit : En termes de propriété et de taille, la configuration actuelle où prédomine le secteur public composé de grandes entreprises (75 %) devrait évoluer vers une configuration où le secteur privé et les petites et moyennes entreprises occuperont une place prépondérante (67 %) dans l'économie.

En termes de base industrielle et technologique, les branches industrielles prioritaires, retenues sur la base des objectifs de valorisation des ressources minières par la transformation sur place et le développement des exportations hors hydrocarbures, sont au nombre de 14 où prédominent la pétrochimie et la chimie de base, l'agro-alimentaire, les biens d'équipement et les industries liées aux nouvelles technologies (biotechnologies, nouveaux matériaux, technologies de l'information et nouvelles énergies).

En termes de performance, les impacts attendus de cette stratégie en terme de performance sont, dans une première phase (an 2000), le doublement du chiffre d'affaire et de la valeur ajoutée au moyen d'un taux maximum d'utilisation des capacités (88 %), une plus grande couverture du marché national (68 %), l'équilibre des importations du secteur par ses exportations et la création de 100 000 emplois. Dans une 2<sup>ème</sup> phase (an 2010), il est prévu de doubler les performances de la première phase pour arriver à un équilibre de la balance commerciale, et surtout, à l'érection de l'économie nationale au niveau du peloton de tête des pays à revenus intermédiaires.

#### **CONCLUSION : LES PREMIERS QUESTIONNEMENTS**

Bien que le processus de réorganisation décrit plus haut soit pour ainsi dire irréversible, en tout cas dans son mouvement, et qu'il a le mérite

d'apporter un certain éclairage à la fois sur ce que devrait être la nouvelle organisation du secteur public industriel et sur la détermination des décideurs politiques et économiques à le mener à terme, un grand nombre de questions de forme comme de fond commencent déjà à se poser.

Les questions de forme concernent, en premier lieu, les problèmes liés aux critères de détermination des entreprises dites stratégiques. Selon les échos qui ont pu parvenir, la controverse a consisté en ce que les uns considèrent que c'est l'activité elle-même qui détermine le caractère stratégique d'une entreprise alors que les autres pensent qu'au contraire ce sont les performances économiques et financières. La principale indication d'un éventuel arbitrage opéré semble se trouver dans l'exclusion des secteurs des hydrocarbures, des transports, des banques et des assurances du processus de constitution des holdings. Ceci étant, cette exclusion pose en elle-même la question entre autres du système bancaire sans la performance duquel aucune amélioration réelle du secteur industriel n'est possible. Par ailleurs, viennent les questions liées à la segmentation retenue des activités qui privilégie la branche-filière qui a montré ses limites au niveau international et qui n'a apporté aucune amélioration sensible notamment en matière d'intégration au niveau local.

Pour ce qui est des questions de fonds, cette nouvelle organisation va-t-elle favoriser une meilleure insertion et donc un meilleur développement ? Et le problème de la propriété des moyens de production et donc de la responsabilité et des performances sera-t-il réglé définitivement et de quelle manière ? Privatisation totale ou limitée ? Les problèmes de la performance du secteur public industriel sont-ils seulement liés à sa nature ou s'agit-il plutôt de questions institutionnelles, culturelles et sociales ? En fait, le débat ne fait que commencer et l'une des exigences incontournables de l'utilité et de la fécondité d'un tel débat est que celui-ci devra nécessairement être basé sur la réhabilitation du concept même d'entreprise en tant qu'entité d'essence fondamentalement et d'abord économique.

## Références

BEHIDJI K, 1996. *Les grandes lignes du processus de restructuration industrielle du secteur productif*. Cycle de conférences sur l'Ajustement Structurel, Institut des Sciences Commerciales, Oran.

## Notes

---

[\*] Directeur Général Adjoint de l'ENCC Spa. Chercheur associé au CREAD.

