

AHMED BOUYACOUB[\*]

## **La rentabilité dans le secteur public**

Le thème de la rentabilité est important à débattre pour au moins deux raisons :

1) Depuis presque une décennie, l'entreprise publique constitue le pivot de la politique économique de l'Etat. Elle devient de plus en plus l'objet et le terrain de recherche pour un grand nombre d'économistes et de sociologues.

2) Le terme de rentabilité est chargé d'ambiguïtés. Il n'est pas toujours utilisé d'une manière sereine en ce qui concerne le secteur public.

Pour ces deux raisons au moins, il est important d'amorcer la discussion sur la rentabilité et de s'interroger de manière plus large sur les critères de gestion significatifs pour le secteur public.

Nous aborderons cette question en trois points :

- 1) Une série de remarques sur la notion de rentabilité.
- 2) Comment cette notion est utilisée dans les analyses économiques ?
- 3) Quelques éléments sur l'efficacité dans le secteur public.

### **I. – Remarques sur la notion de rentabilité**

Plusieurs remarques peuvent être formulées à propos de la notion de rentabilité. Nous en relevons trois principales.

1°) Il n'est jamais inutile de rappeler que «la notion de rentabilité est chargé d'ambiguïtés... car il y a autant de rentabilités que de centres

d'intérêts»[\[1\]](#).

Au-delà de la rentabilité économique et de la rentabilité financière, notions généralement utilisées pour l'analyse de l'entreprise, certains auteurs ont développé la notion de rentabilité sociale et même politique. En Algérie, cette notion de rentabilité est rarement utilisée comme simple moyen d'analyse de la performance de l'entreprise. Elle est soit rejetée comme non significative pour le secteur public, soit utilisée pour désigner d'une certaine façon «la non performance» de ce secteur. Dans les deux cas, cette notion est «surchargée» idéologiquement. Il est inutile de soulever ici le débat sur la neutralité ou non des techniques de gestion. Ce qui importe est d'analyser le contenu de la rentabilité. Sous ses différents aspects dans le secteur public. Que ce type d'analyse doive servir ou non à la fixation des objectifs à ce secteur est un autre problème ! Nous reviendrons sur ce point.

2°) Paradoxalement, en Algérie, il n'y a pas de débat (entre les différents spécialistes concernés) sur les critères ou les indicateurs de gestion valables pour les entreprises publiques. Dans certains pays ce débat a été très important et très fructueux.

En France, par exemple, les critères de gestion des entreprises publiques ont fait l'objet de très nombreux travaux de recherche allant des principes de tarification et de gestion des entreprises nationalisées (De Bernis, M. Allais, M. Boiteux, C. Berthomieu...) jusqu'à la définition de «nouveaux critères de gestion» développée par P. Boccara dès le début de cette décennie. Ces débats concernent essentiellement les entreprises publiques dans les économies capitalistes développées.

En Union Soviétique et dans toutes les économies socialistes les critères de gestion ont également fait l'objet d'un débat important entre de nombreux économistes particulièrement à l'occasion de l'adoption des réformes économiques. Dans ces économies, les indicateurs de

gestion valables pour les entreprises subissent régulièrement une réforme. En Algérie, le débat concerne l'entreprise publique et son efficacité, mais touche rarement les critères de gestion. Certes, il y a des indicateurs qui ont été définis par le Plan mais servent-ils réellement à traduire les performances des entreprises ? Sont-ils véritablement opérationnels pour une planification centralisée ? Ou constituent-ils simplement un moyen de contrôle de l'activité de ces entreprises ? Ce sont là deux optiques à partir desquelles des critères de gestion peuvent être définis.

**3°)** Actuellement, un débat intéressant s'est développé autour de l'autonomie de l'entreprise publique.

S'il est souhaitable que cette entreprise ne soit plus coincée par des mécanismes administratifs lourds et puisse se développer avec un minimum de contraintes, une question importante, à notre avis, mérite d'être posée.

Si l'entreprise publique acquiert une véritable autonomie de gestion vis-à-vis des organes centraux administratifs, la direction de l'entreprise (les managers) obtient une grande liberté dans la formulation de certains choix (dans le cadre de la planification, bien entendu) et dans la manière de conduire les affaires. Or, jusqu'à présent, on ne parle que de la performance de l'entreprise. Avec une grande autonomie, le problème de la performance de la direction se pose. Des managers efficaces peuvent [\[21\]](#) ne pas conduire efficacement une entreprise comme une bonne efficacité de l'entreprise peut ne pas résulter de l'efficacité de ses dirigeants. Les contraintes externes et les rentes de situation expliquent les termes de cette proposition apparemment contradictoire.

Tout comme on évalue la productivité des travailleurs, des indicateurs devraient permettre d'évaluer l'efficacité de la direction d'une entreprise c'est-à-dire de la prise de décision, dans la formalisation des choix et dans la manière de combiner rationnellement les moyens.

En tout cas la question de l'autonomie implique, à notre avis, une réflexion sérieuse sur ce type d'indicateurs de gestion.

Ces trois remarques concernant l'ambiguïté de la notion de rentabilité, l'insuffisance de débat sur les critères de gestion et enfin la relation entre autonomie et rentabilité permettent de formuler une réflexion concernant l'utilisation de la notion de rentabilité dans les analyses économiques.

## **II. – La nature de l'utilisation de la notion de rentabilité**

Concernant de secteur public, trois approches différentes peuvent être décelées dans les analyses économiques à propos de la rentabilité<sup>[3]</sup>.

1°) Le premier type d'approche consiste à examiner la rentabilité sous l'angle financier en partant d'une définition classique de cette notion : le résultat net par rapport à trois grandes masses, les ventes, l'actif, les capitaux.

En partant de ces indicateurs, cette approche conclut que le secteur public n'est ni rentable, ni efficace ni performant. Bien entendu, en ne tenant compte que des considérations comptables et en sachant que les entreprises industrielles publiques (hors hydrocarbures) étaient presque toutes déficitaires, la question de la rentabilité ne se posait même pas. Cette approche pêche par sa trop grande généralité sinon partialité. Elle met en relief les faiblesses du secteur public, elle ne permet pas de donner une image fidèle de son efficacité.

2°) Le deuxième type d'approche consiste le plus souvent à rejeter l'utilisation de cette notion au secteur public en partant de l'hypothèse implicite que la rentabilité renvoie à la rationalité de l'entreprise privée. On assimile rentabilité à logique capitaliste. Le rejet de la notion de rentabilité financière s'appuie sur l'idée que l'objectif de l'entreprise publique n'est pas de réaliser des profits. On oublie de se poser la question de savoir si aucune entreprise publique ne réalise de profits

qui doit assurer leur reproduction élargie ? Si la rente n'est plus suffisante, ce ne peut être que le contribuable !

Il est inutile de rappeler qu'à la base de toute croissance économique il y a le surplus et que le problème des économistes n'a jamais porté sur la nécessité de produire des surplus économiques (c'est une nécessité historique) mais bien sur les meilleures modalités pour accroître ces surplus en économisant l'effort humain sous ses différentes formes.

De manière contradictoire, cette approche soulève parfois le problème de la rentabilité sociale. Cette notion est encore plus ambiguë. Produite par des professionnels de la gestion des ressources humaines qui renvoie à la théorie du capital humain développée au début des années soixante, la rentabilité sociale se présente sous forme d'indicateurs liés aux conditions des salariés : – conditions d'existence (habitat, transport, loisirs), – conditions de travail (durée, absentéisme,...), – conditions de formation.

Telle est du moins l'usage généralement admis de cette notion dans les manuels de gestion. En Algérie, la rentabilité sociale est entendue sous une connotation globale liée à l'effort de développement social (création d'écoles, hôpitaux, routes...).

Il est paradoxal de rejeter la rentabilité économique et financière comme notion qui s'appuie sur la logique de l'entreprise privée et valoriser en même temps la notion de rentabilité sociale comme le moyen le plus sûr d'un développement économique, alors que les théories de la gestion des ressources humaines (développées dans et pour les entreprises capitalistes) s'appuient exactement sur cette considération en estimant par exemple que la formation du personnel est un investissement nécessairement rentable à moyen et long terme.

**3°)** Le troisième type d'approche ne rejette pas la notion de rentabilité, mais ses bases de calcul. Traditionnellement, la rentabilité se calcule

par rapport à l'activité de l'entreprise ou de l'unité économique. Cette approche s'appuie sur l'hypothèse que le niveau des prix de vente dans les entreprises publiques ne serait pas correctement fixé et entraîne souvent un déficit financier. Cette idée est généralement avancée par les gestionnaires. On estime que la base de calcul doit être macro-économique si l'on veut avoir une évaluation correcte de la rentabilité.

Bien sûr, il est facile de comprendre que la manipulation du niveau des prix de vente peut engendrer «des rentabilités» au sein de quelques entreprises publiques ne serait pas correctement fixé et entraîne souvent un d'autres agents économiques. Nous avons pu examiner le cas de certaines entreprises où le déficit apparaissait comme structurel. Même dans cette situation, il n'y avait pas de liaison évidente entre le niveau des prix de vente et le déficit[4].

Ces trois approches pèchent à notre avis par excès idéologique dans un sens comme dans l'autre, et reposent sur de nombreuses confusions parmi lesquelles on peut citer :

- une confusion concernant les structures et les mécanismes de fonctionnement du secteur public. Celui-ci ne constitue pas un ensemble homogène.
- une confusion concernant les niveaux de raisonnement. On passe de l'analyse macro à l'analyse micro-économique en ne tenant compte que du résultat visé. Par ailleurs, on opère un découpage entre les différents aspects : l'économique, le financier et le social comme s'ils fonctionnaient indépendamment l'un de l'autre.
- une confusion importante entre la nécessité de produire des surplus et les modalités de répartition.
- une confusion entre l'efficacité de l'entreprise et celle des managers.

### **III. – Quelques éléments sur l'efficacité dans le secteur public**

Nous avons mené une analyse de l'efficacité dans le secteur industriel public à partir des Comptes Economiques. Nous présentons quelques résultats significatifs qui permettent d'éclairer les propositions que nous avons avancées plus haut. Cette analyse a permis de mettre en relief quatre niveaux d'analyse significatifs de l'efficacité dans l'activité économique et dont les résultats sont différents. Nous avons utilisé des paramètres sur la base d'un certain nombre d'hypothèses [5].

### **1°) Le premier niveau d'analyse : une analyse globale**

Il s'agit de l'analyse du secteur industriel public hors hydrocarbures. Nous utilisons trois paramètres.

A - La rentabilité par rapport à la production brute. Celle-ci inclut la valeur de la production vendue, de la production réalisée par l'entreprise pour elle-même et naturellement la valeur de la production non vendue. Ce rapport traduit mieux l'effort de production.

$$= \frac{\text{Excédent net d'exploitation}}{\text{Production totale brute}}$$

B - La rentabilité par rapport aux capitaux avancés pendant l'année. Ceux-ci sont représentés par :

– la consommation des fonds fixes + les consommations productives + les rémunérations des salariés. Cette base de calcul ne donne pas le coût du capital (les frais financiers) supporté par les entreprises. Mais on considère que ces charges sont imposées à l'entreprise par le biais de l'obligation d'investissement. Il n'en est pas tenu compte dans ces calculs.

$$= \frac{\text{Excédent net d'exploitation}}{\text{Valeur des capitaux avancés}}$$

C - La dépense en capitaux pour 100 dinars de production.

Le calcul de ces ratios pour la période 1969-1982 (les Comptes

Economiques détaillés officiels s'arrêtent en 1982) donne les résultats suivants :

	ANNEES	SECTEUR PUBLIC	SECTEUR PRIVE
	1969	3,62	6,40
A — <small>en %</small> Excédent net d'exploitation Production brute	1982	— 3,34	11,48
	1969-1982	— 1,60	8,71
	1969	5,90	7,60
B — <small>en %</small> Excédent net d'exploitation Capitaux avancés	1982	— 3,36	13,59
	1969-1982	— 1,70	10,33
	1969	81	84
C — Capitaux avancés pour 100 DA de production en dinars	1982	99,68	84,46
	1969-1982	94,32	84,36

Deux conclusions importantes peuvent être tirées de ces calculs :

1°) Globalement, sur tout ce qu'il a produit, le secteur public industriel hors hydrocarbures a réalisé une perte de presque 2 % alors que le secteur privé a réalisé une marge brute de 9 % au cours de la période 1969-1982 et sans tenir compte des frais financiers.

2°) Sans tenir compte des frais financiers (qui sont considérés comme provenant d'une contrainte externe à l'entreprise), pour produire 100 DA de marchandises, il a fallu dépenser pour le secteur public 95 DA et pour le secteur privé 84 DA. Pour ce dernier, il n'y a pas eu pratiquement de variation entre 1969 et 1982.

Par rapport à ces paramètres, et dans l'ensemble, les performances du secteur industriel public sont mauvaises, pour ce niveau de raisonnement.

**2°) Le deuxième niveau d'analyse : les branches d'activité**

Alors que le précédent niveau d'analyse reflétait une situation globale déficitaire sur toute la période, quand on analyse les performances au niveau des branches d'activité le résultat est très nuancé. Pour le montrer, il n'est pas nécessaire de recalculer les précédents ratios par branche. Il suffit de compter le nombre de fois où l'excédent net d'exploitation est positif au cours de la période 1969-1982 soit 14 années.

BRANCHES D'ACTIVITE INDUSTRIELLE	POSITIF	NEGATIF
Nombre de fois (années)	+	—
1 — Mines et carrières	8	6
2 — I.S.M.M.E.	4	10
3 — Matériaux de construction	6	8
4 — Chimie - caoutchouc	7	7
5 — Industries alimentaires	12	2
6 — Industries textiles	7	7
7 — Cuirs et peaux	8	6
8 — Bois, papiers, divers	9	5
9 — Industries diverses	10	4
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>10</b>

A partir de ce tableau, on peut tirer deux constats :

1°) Contrairement à une idée répandue, les branches industrielles du secteur public n'ont pas toujours été déficitaires au cours de cette période. Nous ne tenons pas compte de la contrainte des investissements et de la fiscalité directe (frais financiers et impôts sur le B.I.C).

2°) En 14 années, 7 branches sur les 9 constituant le secteur public industriel hors hydrocarbures ont eu au moins 7 années de résultat positif. *Autrement dit, 80 % des branches industrielles ont eu un résultat positif une fois sur deux au moins.* Cette présentation est très

différente de celle qui émane du premier niveau de raisonnement.

### 3°) Le troisième niveau d'analyse : L'entreprise

Ce niveau de raisonnement est généralement le plus utilisé. Il n'est pas utile de rappeler le débat à ce sujet [61]. Soulignons seulement qu'il est évident que si des branches présentent des résultats positifs, il en va de même en ce qui concerne au moins une entreprise par branche. Avec la restructuration, le nombre d'entreprises industrielles du secteur étudié est passé de 16 à 87. Mais, même quand le bilan de l'entreprise présente un résultat négatif, il est peu sûr que les unités qui la composent présentent un résultat pareil. C'est ce que permet de montrer l'analyse au niveau de l'unité.

### 4°) Le quatrième niveau d'analyse : l'unité économique

C'est le niveau micro-économique par excellence. Quelques chiffres permettent d'illustrer un raisonnement à ce niveau.

	1980	1981
Résultat de l'ensemble du secteur étudié	négatif	négatif
Nombre de branches ayant un résultat négatif (sur 9)	6	5
% des unités industrielles ayant un résultat négatif	44	29
% des unités I.S.M.E.E. ayant un résultat négatif	—	44

Ce tableau montre que, pour 1981 par exemple, alors que le résultat global du secteur étudié est négatif, 45 % des branches présentent un résultat positif (4 sur 9), regroupant à peu près 71 % des unités industrielles soit presque les deux tiers. Même pour les industries dont le résultat est dit «structurellement négatif» (les ISMEE), en 1981, 56 % des unités présentaient un résultat positif.

Avec des conclusions pareilles, on est loin de l'évaluation des performances tirées du premier niveau de raisonnement.

### **5°) En guise de conclusion : quelques enseignements**

A. – Le niveau d'appréhension de l'activité économique est important à identifier pour l'analyse de la performance dans le secteur public. L'évaluation du résultat diffère d'un niveau à un autre. Elle n'est pas rigoureuse non plus si on passe d'un niveau à un autre en fonction de l'objectif attendu.

B. – Contrairement à ce que laisse supposer une approche globale, l'évaluation générale du secteur public donne toujours un résultat négatif, alors qu'une approche micro-économique révèle au contraire qu'une grande partie des unités industrielles a un résultat positif.

Ce constat met en échec l'idée selon laquelle l'approche micro-économique, sur le plan de l'évaluation, n'est pas adaptable au secteur public, sous prétexte qu'elle lui serait défavorable.

C. – Enfin, la question de la rentabilité ne peut être sérieusement analysée sans référence à la problématique de la reproduction élargie. Autrement dit, le secteur public a besoin de se reproduire de manière élargie et il ne peut le faire à long terme qu'en produisant suffisamment de surplus financiers. Ceux-ci lui permettent de se développer de manière relativement autonome par rapport à la rente énergétique. Dans ce sens, il échapperait aux aléas et à la domination du marché capitaliste mondial.

En se développant de manière élargie, il servirait nécessairement le social. Mais dans cette condition seulement, car, autrement, aucune dynamique ne permettrait de servir longtemps le social en desservant l'économique.

## Notes

---

[\*] Maître-Assistant à l'Institut des Sciences Economiques d'Oran. Chercheur Associé au CREAD.

[\*\*] Communication présentée à la journée d'étude sur la rentabilité du secteur privé organisé par l'Union des Sociologues et Economistes Algériens le 4 mars 1987 à Oran.

[1] P. CONSO et O. BOUKHEZAR, la gestion financière adaptée au contexte algérien, OPU-DUNOD, 1984, p. 243.

[2] X. GREFFE se pose la question du «comportement optimal des gestionnaires des entreprises publiques» en distinguant deux types de gestionnaires : – «le gestionnaire à rationalité limitée» et «le gestionnaire chercheur d'autonomie». Le type de rémunération joue un rôle important dans la détermination du comportement du manager. in Les entreprises publiques dans les pays en voie de développement, communication au Colloque sur le développement économique. Université d'Alger, Mars 1983. OPU 1984 pp. 276-290.

[3] Voir les actes du Séminaire sur la restructuration des entreprises organisé par l'Union des Sociologues et Economistes algériens, 29-30 janvier 1986.

[4] A. BOUYACOUB, Le coût de l'électricité et l'équilibre financier des entreprises publiques, Cahier de l'INFOR ISE Oran n° 1 Juin 1985.

[5] L'excédent net d'exploitation des branches ne doit pas être confondu avec le résultat d'exploitation des entreprises. Pour obtenir celui-ci, il faut déduire de l'E.N.E. les frais financiers, les frais divers, les dotations aux provisions et les subventions d'exploitation et ajouter les produits financiers. L'analyse en terme d'E.N.E. ne reflète pas la situation financière de l'entreprise mais elle permet de donner une image de l'activité économique sans tenir compte des contraintes du coût du capital (les frais financiers) et de la fiscalité directe (impôts sur le BIC notamment) ; celles-ci étant considérées par les opérateurs économiques comme relevant d'une contrainte du développement et non d'une logique interne à l'entreprise. Dans ce sens, l'E.N.E. est significatif de l'effort des entreprises en matière de production.

[6] A. BOUYACOUB, La gestion des entreprises publiques industrielles 1962-1982, Thèse de Doctorat d'Etat es-science économiques I.S.E. Oran 1985, 2 tomes.

