

« PRATIQUE DE CONTRÔLE ET ÉMERGENCE D'UNE FONCTION DE CONTRÔLE DE GESTION DANS LES ENTREPRISES PUBLIQUES ALGÉRIENNES. »

Abdelkader NAAS – Université d'Oran.

RÉSUMÉ

L'objet de cet article est de traiter la pratique de contrôle dans l'entreprise publique algérienne. A cet effet, notre analyse se base sur trois axes : le premier axe situe la nécessité du contrôle dans l'entreprise. Le deuxième axe est réservé au contrôle à travers la théorie des organisations. Enfin, le troisième axe est consacré à donner un constat sur la pratique de contrôle à travers les réformes de l'entreprise publique algérienne qu'elle a connues.

Mots clés :

Contrôle – contrôle de gestion – entreprise publique – réformes économiques.

ملخص

هذا الموضوع يعالج الكيفية التي تمارس بها المراقبة داخل المؤسسة العمومية ولتحليل ذلك هذا العمل يركز على المحاور التالية: المحور الأول يركز على ضرورة المراقبة داخل المؤسسة. المحور الثاني يخصص للمراقبة من خلال نظرية المنظمات. أما المحور الثالث خصص لمعاينة تطبيق المراقبة داخل المؤسسة العمومية من خلال الإصلاحات الاقتصادية.

الكلمات الرئيسية

المراقبة- مراقبة التسيير – المؤسسة العمومية الإصلاحات الاقتصادية.

Abstract:

This paper aims to treat the practice of control in Algerian public enterprises. Thus, our approach embodies three axes: the first one deals with the importance of control within the enterprise. The second axe treats with the control as with regard to the theory of organization and finally, the last axe is dedicated to the practice of control throughout the different reforms that concerned the Algerian public enterprises.

Key words:

Control – management control – public enterprise – economic reforms.

INTRODUCTION :

La fonction contrôle est la quatrième citée par [FAYOL H] dans sa définition du management, sachant que le contrôle d'une organisation, qu'il s'agisse d'une entreprise privée ou publique, industrielle, commerciale ou prestataire de service, constitue souvent un défi difficile que doivent relever les dirigeants [BOLLECKER M., 2003], comme le souligne [DRÜCKER P], souvent considéré comme l'un des pères fondateurs du contrôle de gestion, « le mot contrôle est ambigu. Il signifie la capacité à se diriger soi-même et à diriger son travail. Il peut aussi signifier la domination d'une personne par une autre ». Il est donc utile de préciser l'objectif général de la démarche ainsi que son objet, c'est-à-dire « ce que l'on cherche à contrôler ». [GIRAUD F et al, 2008].

En fait, contrôler une situation signifie être capable de la maîtriser et de la diriger dans le sens voulu et non pas seulement de vérifier que la situation coïncide avec celle attendue.

La vérification [BOUQUIN H., 1986] n'est qu'une des conditions de la maîtrise : pour que vérifier soit utile, il faut avoir réuni les conditions a priori d'une bonne maîtrise, sinon le constat d'échec est fatal. Mais, pour que la maîtrise soit réelle, on ne peut guère se passer de vérification : contrôle a priori et a posteriori sont complémentaires et inséparables.

CONTRÔLE ET GESTION

Dans le domaine de la gestion, le contrôle doit s'intégrer dans un système organisationnel et décisionnel des managers. Son objectif, ses principes techniques, et sa pratique justifient sa nécessité, ses fondements, et sa place dans les organisations. De sa part [BOUQUIN H., 1997] définit le contrôle comme l'ensemble des références qui orientent les processus qui relient les décisions, les actions, les résultats. Bon nombre de ces références sont matérialisées par des dispositifs formalisés que l'entreprise, l'organisation, crée ou qui s'imposent à elle, et qui visent à orienter les actions des personnes qui participent à son fonctionnement (propriétaires, dirigeants, employés, partenaires...).

A l'instar des auteurs modernistes, [OUCHI W] définit le problème du contrôle comme celui qui consiste à « obtenir la coopération entre individus qui ont des objectifs partiellement divergents. [HATCH M J., 2000]. Ainsi, le besoin de contrôle dans une organisation [MERCHANT., 1982] découle de deux types de problèmes :

- une première classe de problèmes relève de ce que [MERCHANT] nomme des limites individuelles : ces limites individuelles sont principalement liées à des manques d'information ou des difficultés de traitement pertinent de ces informations.

- la seconde classe de problèmes est liée aux questions de convergence des buts des individus et de l'organisation. [GAUTIER F., 2003]

Pourquoi est-il nécessaire de s'assurer de la convergence des comportements? La réponse est à la fois sociologique et structurelle.

1. L'approche sociologique [CYERT et MARCH, 1970] consiste à considérer que « l'entreprise n'est qu'un groupe de participants aux demandes disparates ». Les organisations sont des entités complexes dans lesquelles on trouve souvent une coalition de groupe dont le destin est connu mais dans laquelle les acteurs manœuvrent chacun pour leur compte. Les buts de l'organisation, de ceux qui la dirigent et de ceux qui y participent ne sont donc pas toujours similaires. L'entreprise doit alors trouver des «forces» de rassemblement qui contribuent à la réalisation des buts collectifs.

Cet arbitrage [GARMILIS A., ARNAUD H et VIGNON V., 1992] met en fait en jeu le mode d'organisation de l'entreprise et le style de management mis en place.

Le mode d'organisation s'appuie sur différentes approches du management.

- *approche bureaucratique* : le fondement de cette approche se trouve dans la théorie X (le management autoritaire) telle qu'elle a été développée par [Mac GREGOR]. Peu importe que l'individu adhère ou non aux objectifs de l'organisation, l'essentiel est qu'il respecte les règles imposées. Le contrôle de gestion aura la forme d'un contrôle d'exécution. « *L'approche bureaucratique permet de gérer malgré les hommes* ».
- *approche participative* : le fondement de cette approche se trouve dans la théorie Y (le management participatif) également développée par [Mac GREGOR]. Celle-ci est en opposition avec la théorie X. Les objectifs de l'entreprise seront définis par négociation entre les différents partenaires. C'est sur la base de la théorie Y que des méthodes de direction comme la DPO ou la DPPO ont été conçues. « *L'approche participative permet de gérer avec les hommes* ».
- *approche culturelle* : le fondement de cette approche se trouve dans la théorie Z (est souvent associée au style de management japonais). Elle postule que pour que l'entreprise soit efficace, il faut que le personnel à tous les niveaux partage les buts à long terme de l'entreprise. Cette intériorisation des objectifs de l'entreprise suppose un affichage de valeurs collectives, cohérente avec le système personnel des valeurs de chacun, rendu homogène par le recrutement.

Le problème qui apparaît alors est celui de la définition de la culture d'entreprise. Est-ce tout simplement la culture de ses dirigeants ? Est-ce une

synthèse subtile et évolutive de la culture de la communauté humaine que constitue l'entreprise ? Cette distinction est fondamentale. Dans le premier cas, on revient par des voies détournées à l'approche bureaucratique, avec moins de contrainte et plus de manipulation. Dans le deuxième cas, l'approche est plus louable mais ne semble pas devoir écarter des instruments de contrôle du court terme. *L'approche culturelle permet de gérer pour les hommes et avec eux.*

2. L'**approche structurelle** fait davantage abstraction de ces comportements divergents. Elle se fonde sur le constat selon lequel l'accroissement de la taille des entreprises [KALIKA M., 1995] et/ou la spécialisation des entités qui les composent [LAWRENCE et LORSCH., 1989] peuvent brouiller la ou les finalités globales. L'organisation est alors amenée à mettre en place des systèmes favorisant la clarté et/ou le respect de ces dernières.

Dans ce sens [BURLAUD A et SIMON C J., 1997] quatre mécanismes principaux contribuent de manière alternative ou simultanée à rassembler les forces de l'entreprise vers les buts communs : le contrôle hiérarchique, le contrôle bureaucratique, le contrôle par le marché et le contrôle culturel. Dans l'absolu, la supériorité de l'un par rapport à l'autre en termes d'efficacité n'est pas réellement prouvée. C'est le contexte de l'organisation à un moment donné qui détermine les mécanismes les plus adaptés.

LE CONTRÔLE DANS LA THÉORIE D'ORGANISATION

Tout d'abord, le modèle cybernétique du contrôle qui est une application de la théorie systémique, souligne la manière dont le contrôle des activités organisationnelles peut être atteint en fixant des normes, en contrôlant des activités et/ou des résultats et en répercutant ces résultats.

La cybernétique fournit le cadre théorique essentiel. On y distingue :

- le contrôle réactif, basé sur la notion de boucle de rétroaction (*feed-back*);
- le contrôle proactif, basé sur l'idée de prévention.

On attend, dans cette vision, que la structure fixe bien les zones où des objectifs vont être fixés, et où leur degré d'atteinte sera mesuré. Chaque niveau hiérarchique est supposé être l'une de ces zones, et ceci en cascade du haut en bas (Top-down) de la pyramide. Il faut donc qu'il y ait adéquation entre formes structurelles et types d'information (techniques ou de gestion) disponible.

Ensuite, la théorie de l'agence s'intéresse à la tendance des agents à éviter leurs responsabilités en détournant les systèmes de contrôle qui rendent l'évaluation de la performance possible. Cette théorie introduit le problème de la confiance dans l'information à travers l'exécution des contrats et des contrôles.

[MINTZBERG H] est passé de cinq «éléments de base» des structures à six

: il a ajouté «l'idéologie». Elle est la partie dominante de la sixième configuration structurelle qu'il distingue, qu'il appelle la structure «missionnaire». De sa part [OUCHI W] signale lorsque les environnements sont complexes et changent rapidement, ce qui signifie que l'incertitude et l'ambiguïté sont fortes, la bureaucratie ne permet pas de rencontrer les besoins de contrôle de l'organisation. De manière analogue, lorsqu'il est difficile d'assurer une surveillance des employés parce que les comportements générateurs de résultats sont difficilement identifiables, leur contrôle n'est pas approprié. Il en va de même quand les résultats sont difficiles à préciser ou si leur fréquence est insignifiante. Dans ces conditions, les moyens rationnels de contrôle par le marché ou par des mécanismes bureaucratiques échoueront et les organisations devront se reposer sur leur système social respectif afin de limiter la fragmentation des objectifs et le chaos. Selon [OUCHI W], les clans constituent, dans ces cas, un contrôle approprié [BOUQUIN H] le nomme contrôle par la solidarité, c'est-à-dire par l'informel, l'invisible.

		Connaissance du processus de transformation	
		parfaite	imparfaite
possibilité de mesurer les résultats	Bonne	Contrôle des comportements ou des résultats	Contrôle des résultats
	Mauvaise	Contrôle des comportements	Contrôle clanique

Source : BURLAUD. A, contrôle de gestion : le développement de l'intelligence organisationnelle, conservatoire national des arts et des mines, 18/07/2009, p, 7

L'entreprise [LAUZEL P et TELLER R., 1992] est un groupement humain hiérarchisé qui met en œuvre des moyens intellectuels, physiques, financiers pour extraire, transformer, transporter, distribuer des richesses ou produire des services, conformément à des objectifs définis par une Direction, personnelle ou collégiale, en faisant intervenir, à des degrés divers, les motivations de profit et d'utilité sociale.

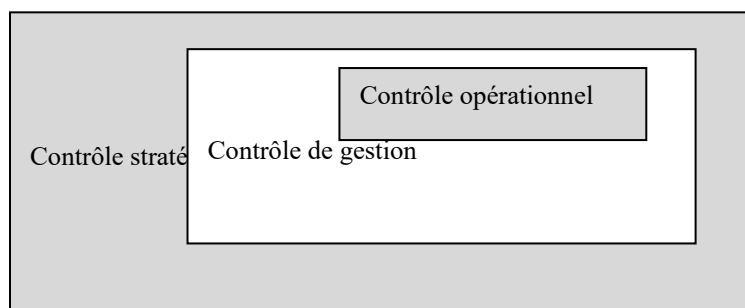
Cette définition est assez générale pour pouvoir s'appliquer, avec des variantes, aux entreprises privées, aux entreprises publiques, aux entreprises mixtes.

Le concept de contrôle de gestion est difficile à cerner car il repose sur deux termes (contrôle et gestion) qui sont, eux-mêmes, susceptibles d'avoir un contenu très varié. Il n'est donc pas surprenant que l'association des deux termes puisse véhiculer des conceptions très disparates voire divergentes.

En fait deux tendances [LASSOUED B., 1993] dans l'économie ont favorisé le développement d'un contrôle de gestion : la première est la

turbulence de l'environnement politique, économique et social a accru considérablement les différents niveaux d'incertitude en matière de gestion. La seconde de réduire l'incertitude, est devenu un des points forts du contrôle de gestion : l'accent est mis sur les problèmes d'information et de communication ; on cherche à mieux expliciter les objectifs pour obtenir l'adhésion des partenaires sociaux, les processus de négociations internes et externes sont « normalisés » les critères de choix sont orientés vers la satisfaction plutôt que la maximisation. Bien que le champ d'action du contrôle de gestion ne fait pas l'objet d'un accord unanime et sans s'attarder sur le « faux - débat » concernant la nécessité ou non d'un contrôleur de gestion, nous considérons que le champ d'action initial du contrôle de gestion se situe au niveau de la gestion c'est-à-dire au niveau intermédiaire entre la stratégie et l'exploitation ou l'exécution.

Dans ce sens, [BOUQUIN H] situe le contrôle de gestion [DORIATH B., 2005] comme *interface* entre le contrôle stratégique et le contrôle d'exécution (ou opérationnel), « garant de la cohérence entre la stratégie et le quotidien ».

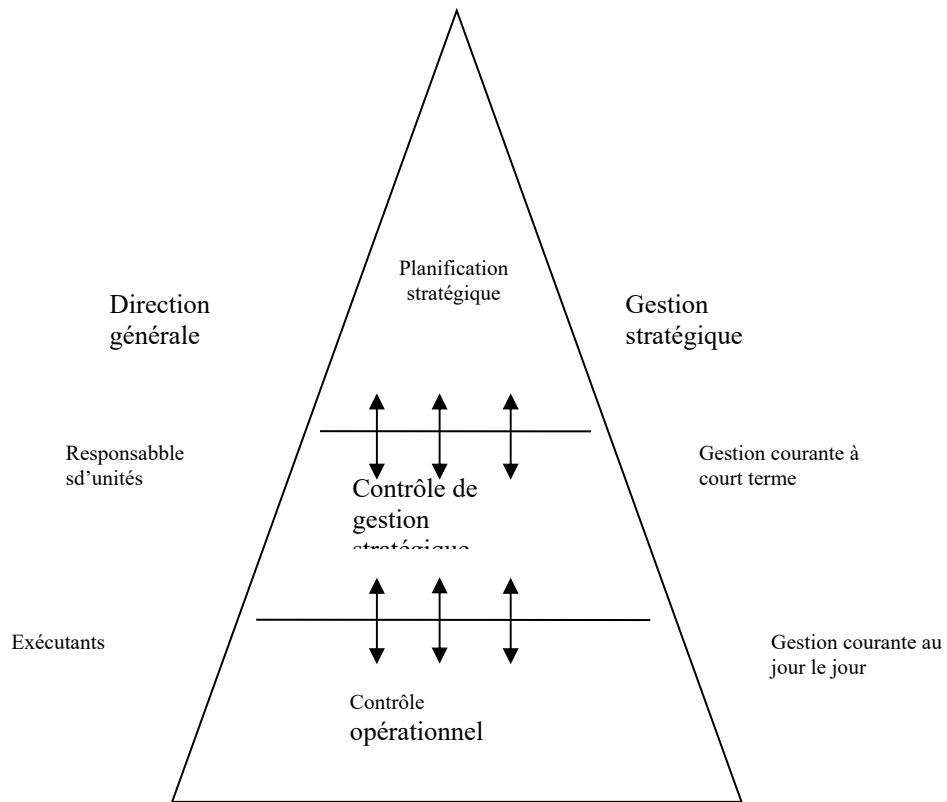


Source : CUYAUBÈRE. T- MULLER. J, contrôle de gestion, tome 1, « la comptabilité analytique », coll. La villeguérin « université », 3^e Ed, les publications fiduciaires. 1996. n. 14

En effet, les spécialistes distinguent trois niveaux de préoccupations dans l'entreprise : la stratégie, la gestion et l'exploitation à partir [GERVAIS M., 2000] des concepts d'objectifs et de moyens (matériels, financiers et humains pour y parvenir) :

- les actions stratégiques. Ce sont celles qui sont réalisées par le sommet de la hiérarchie. Elles consistent à déterminer les objectifs et les moyens nécessaires pour les atteindre ;
- les actions d'exécution. Ici, les objectifs et les moyens sont fixés et il s'agit essentiellement de se conformer aux instructions fournies. Ce type d'actes est le plus fréquemment réalisé à la base de la hiérarchie ;
- les actions de gestion. Avec cette catégorie, l'objectif est une donnée

mais pour le réaliser dans les meilleures conditions, l'acteur dispose d'une certaine liberté d'initiatives et d'une certaine autonomie dans l'usage des moyens. Cette forme d'action est le plus souvent accomplie par des responsables de départements.



Source : LANGLOIS. G – BONNIER. C, contrôle de gestion, Foucher, 1996, p, 10

Ces trois niveaux ne sont pas indépendants les uns des autres mais ils correspondent à différents types de responsabilités et à l'usage de différents outils.

« Cette grille de lecture » nous semble pertinente, car elle permet de mettre en lumière l'émergence de la pratique de contrôle de gestion au sein des entreprises publiques algériennes.

Les réformes institutionnelles [BEKKAR B., 2007] indispensables aux réformes économiques ont touché aussi bien les formes d'organisation des entreprises publiques.

Pour cela, nous envisageons de présenter les différentes formes organisationnelles des entreprises publiques à travers les réformes ayant existées sur la période 1970 à nos jours. Dans ce cadre nous intéressons, par hypothèse, aux caractéristiques qui fondent la pratique du contrôle de gestion et l'évolution des structures organisationnelles.

L'ENTREPRISE PUBLIQUE ALGÉRIENNE À TRAVERS LES RÉFORMES

Durant son processus de transformation [BOUHEZZA A., 2004], l'entreprise publique algérienne a connu plusieurs appellations suivant les moments qu'elle a vécus.

Entreprise publique, société d'Etat, société nationale, entreprise nationale, est-ce que ces entités recouvrant les mêmes réalités [BOUYACOUB A., 1988] ? S'agit-il d'une simple question de terminologie ? Ces appellations désignent l'entreprise publique dont la forme et le contenu ont nettement évolué de 1963 à nos jours.

L'entreprise publique algérienne a connu depuis sa naissance jusqu'à l'heure actuelle plusieurs réformes. Dans ce sens, la théorie des systèmes peut déborder le cadre de l'organisation des entreprises, et traiter de problèmes macro-économiques, politiques, sociaux, et toutes investigations prospectives. Ainsi que, la réforme de l'entreprise est toujours à l'ordre du jour et fait l'objet de débats désireux de déboucher sur un statut juridique et social réglant les relations de travail dans le sens d'une adhésion de tous les acteurs à l'idée de productivité, moyennant le respect d'équitables garanties dans l'emploi. Dans cette voie, deux tendances [FRANÇOIS A F., 1983] sensiblement différentes : la tendance dirigiste et la tendance libéraliste.

La tendance dirigiste profère que l'entreprise, même restant autonome, ne peut agir qu'au bénéfice de la collectivité et donc n'être soumise qu'au contrôle de cette dernière. La réglementation fixerait l'exercice de larges droits syndicaux dans le sens d'une certaine cogestion. La tendance libéraliste souhaite voir évoluer l'entreprise dans une société économique lui réservant la maîtrise de son développement. Sachant qu'en économie capitaliste [BOUYACOUB A.], les entreprises fonctionnent selon une logique capitaliste que d'autres ont appelée la rationalité économique : productivité-rentabilité-compétitivité. Le rôle et la responsabilité des dirigeants seraient pleinement affirmés, sous condition de dépendance vis-à-vis des actionnaires et d'information à tous les niveaux.

Ce qui concerne l'entreprise publique algérienne certaines réformes sont relatives à la période où prévalait l'économie planifiée (tendance dirigiste). D'autres ont vu le jour depuis l'amorce de la transition vers l'économie de

marché (tendance libéraliste). Les réformes économiques mises en œuvre dans les pays à économie planifiée montrent que l'objectif principal s'articule autour de l'amélioration des performances des entreprises étatiques.

L'économie algérienne [MELBOUCI L et BELMIHOUB M C., 2001], à la différence des pays de l'Est à économie planifiée, présente deux caractéristiques singulières:

- économie sous-développée;
- économie de rente.

Ces deux caractéristiques ont marqué le fonctionnement des entreprises publiques algériennes.

Les approches [BEKKAR B] sur les objectifs et les modalités de mise en œuvre des réformes ont suscité débats et controverses, en particulier sur les rythmes et les implications économiques, politiques et sociales des transformations. Cette situation n'est pas spécifique à l'Algérie.

L'espèce qui a le plus de chance de survie n'est ni la plus forte ni la plus intelligente, c'est celui qui s'adapte. DARWIN

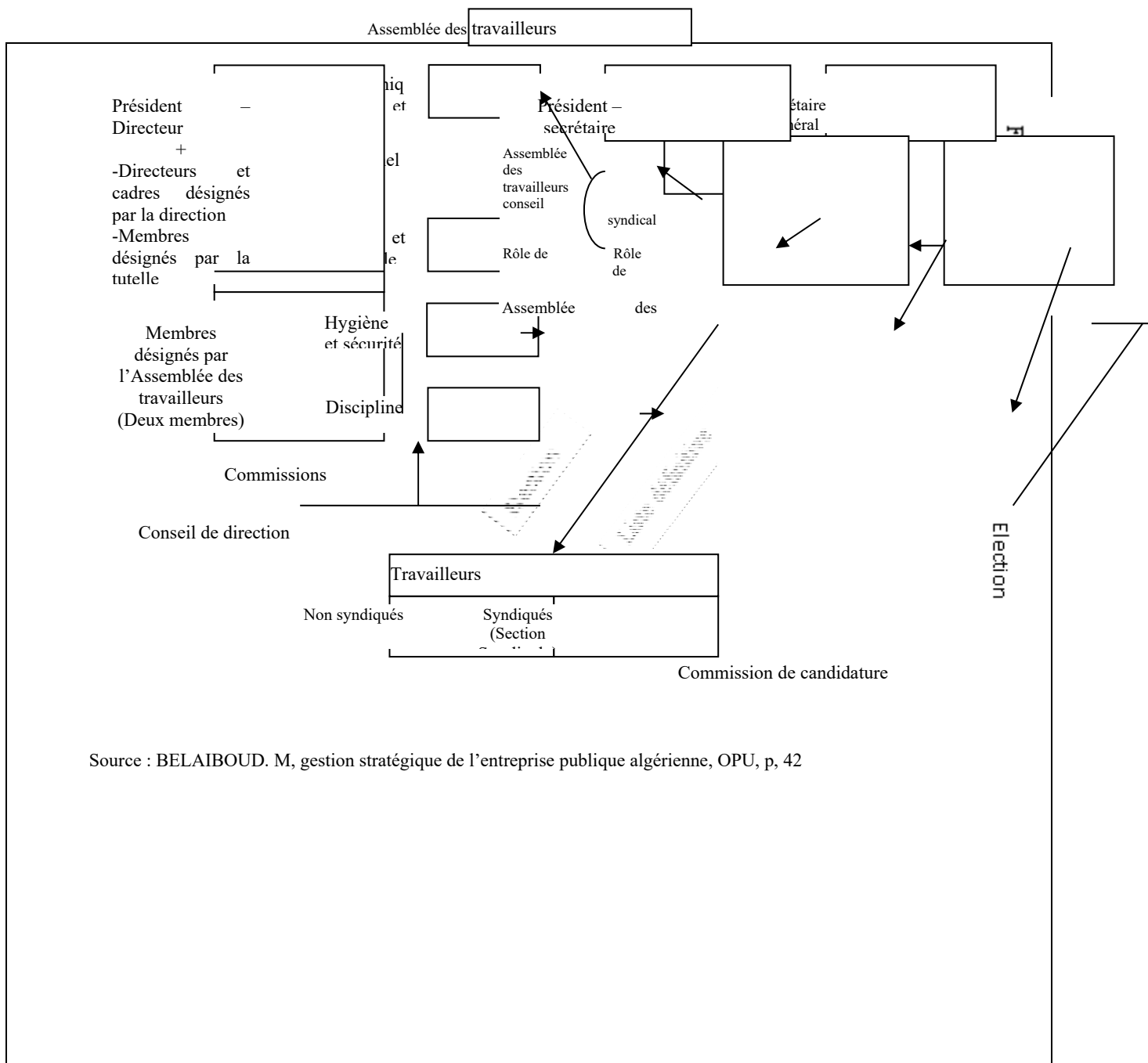
Face à plusieurs contraintes, l'entreprise ne peut que s'adapter. Il n'est donc pas question pour elle de chercher à faire évaluer les contraintes, mais bien de voir comment elle peut s'organiser pour les absorber. Pour cela, l'entreprise est généralement conduite à piloter en son sein de nombreux changements en adaptant pour chacun, une série de comportements nouveaux.

1. La gestion socialiste des entreprises (GSE)

Cette opération [BOUHEZZA A] a débuté dès l'année 1971, par l'apparition de la loi 71/ 74 dans ce domaine. Cette loi avait comme but de faire participer les travailleurs à la gestion de l'entreprise, de sauvegarder leurs intérêts et de renforcer le régime socialiste mis en place par les autorités de l'époque. Pour cela, les entreprises publiques ont subi leur deuxième transformation, qui est passée du statut de sociétés nationales à celui d'entreprises socialistes. Cette nouvelle organisation [MELBOUCI L – BELMIHOUB M C] s'assigne et vise la concrétisation des objectifs à travers trois éléments:

- la participation des travailleurs à la gestion;
- la formation des travailleurs;
- l'exercice du contrôle.

Gestion socialiste des entreprises



Source : BELAIBOUD. M, gestion stratégique de l'entreprise publique algérienne, OPU, p, 42

Le fonctionnement de l'entreprise socialiste est conditionné par la mise en place d'une organisation cohérente.

Toutes les entreprises [BELKHARROUBI H., 2011] sont constituées de fonds publics et obéissent à un schéma organisationnel unique dont les caractéristiques principales sont traduites dans le tableau ci-après.

création	Ordonnance n° 71-74 du 16 novembre 1971, jora n° 101, décembre 1971 Acte constitutif
Attributions ou prérogatives	L'assemblée des travailleurs dispose de pouvoir de contrôle sur la gestion de l'entreprise Etablie un rapport annuel et se prononce sur la gestion Emet des avis et recommandations au conseil de direction Se prononce sur la validité des documents comptables Associé à la direction dans la politique du personnel et la formation professionnelle autres (art 28 à 39, ord n°, 71-74)
Organes de gestion	Conseil de direction composé d'un Directeur Général, d'adjoints immédiats et de un à deux représentants élus par l'assemblée des travailleurs
Modalités de gestion	Exerce une autorité générale Responsable du fonctionnement général Représente l'entreprise dans tous ces actes de la vie civile
Organe de contrôle	Une tutelle : ministère de tutelle Institution Inspection générale des finances (IGF)
Modalités de contrôle	dispose de tous pouvoirs d'orientation et de contrôle encadrement hiérarchisé de l'investissement encadrement du fonctionnement : - transmission de tous rapports, états, procès- verbaux, - par les administrations de l'Etat (lois et règlements en vigueur) Modalités de domiciliation bancaire unique

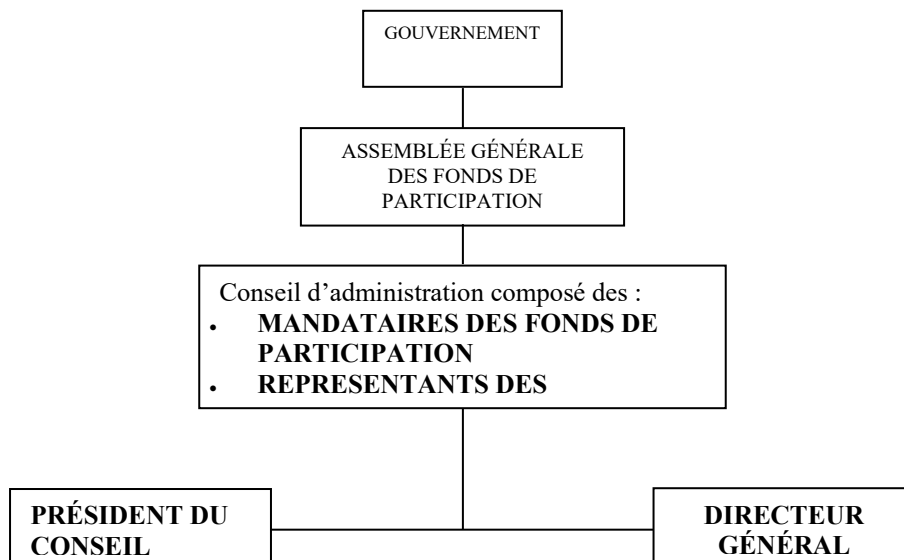
En effet, le problème central de l'entreprise publique était de se constituer en ensemble homogène pouvant développer une politique cohérente dans tous les domaines de son activité.

2. L'autonomie des entreprises publiques

Les réformes économiques [ARABI M et FERFERA Y M., 1999] amorcées en 1988 peuvent être identifiées comme étant un processus de transformation de l'économie algérienne. Elles correspondent, ainsi, à une réforme globale. Elles touchent aux fondements du mode de fonctionnement de l'économie basé sur la planification et l'allocation centralisée des ressources. Cette nouvelle conception propose des changements structurels et institutionnels fondamentaux avec des objectifs ciblés. L'entreprise publique devenue autonome se voit désormais soumise aux règles du droit commercial. La dissociation entre l'Etat propriétaire et l'Etat puissance

publique est consacrée par le biais des fonds de participation qui constituent l'agent fiduciaire de l'Etat qui exercent ainsi le droit de propriété. L'ensemble de ces aménagements constitue les bases fondamentales du nouveau cadre juridique devant régir l'entreprise publique. C'est ainsi que le nouveau schéma s'articule sur trois échelons: l'Etat, les fonds de participation et l'entreprise. (Figure).

Articulation État-entreprises publiques selon les textes de
1988
(loi 88 - 01)



Ces fonds exercent, par délégation, le droit de propriété du capital des entreprises appartenant à l'Etat. Créés à l'initiative du gouvernement qui désigne les membres de leur conseil d'administration, les fonds de participation exercent au nom de l'Etat un rôle de surveillance stratégique sur les entreprises. En tant qu'agent fiduciaire chargé de gérer un portefeuille de valeurs mobilières pour le compte de l'Etat.

Fonds de participation (FP)	
Création	Loi n° 88-03 du 12 janvier 1988, jora n° 02 janvier 1988
Attributions	Exerce un droit de propriété sur les apports de l'Etat ; Assure la gestion financière des capitaux publics ; Participe au capital des entreprises publiques économiques en la forme de d'apports en capital d'Etat ou de transfert d'actions d'apports ; Finalité : produire des gains financiers
Organes de gestion	Désignation gouvernemental ; Conseil d'administration (CA) de 5 à 9 membres avec un Directeur Général ; Durée du mandat : 5 ans renouvelable et limité 3 ans ; Un président du conseil d'administration (PCA) élu ; Un directeur général nommé par le conseil d'administration
Organe de contrôle	Commissaire aux comptes (CAC) nommé par l'assemblée générale constitutive ou ordinaire
Modalités de contrôle	Exercice d'audit légal externe

Source : BELKHARROUBI, op cit, p, 219

L'ambiguïté du statut juridique apparaît à plusieurs niveaux comme l'a souligné Zouaimia. [cité par **BEKKAR B**] :

- Gouvernée par le droit commercial, l'entreprise publique ne peut disposer librement de l'apport de l'Etat ou des collectivités locales. La cession des installations et des équipements ne peut se faire qu'au seul profit d'autres entreprises publiques. Elle ne peut faire l'objet de faillite qu'à titre exceptionnel. Le gouvernement prend les mesures de sauvegarde quand la procédure de dissolution par voie judiciaire peut porter atteinte à des intérêts jugés importants tels que l'économie nationale, l'équilibre régional ou l'emploi. Des règles exorbitantes du droit rappellent son caractère public.
- En tant que société par actions détentrice, les fonds de participation sont régis par le droit commercial et par des règles dérogatoires qui renforcent le caractère public de l'entreprise. L'assemblée générale des fonds est composée quasi exclusivement de membres du gouvernement.

3. Les holdings publics

Les pouvoirs publics [**MELIANI B Z., 2010**] en abrogeant la loi n° 88 - 01 du 12 Janvier 1988, portant loi d'orientation sur , qui énonçait notamment dans son article 11 que l'Etat actionnaire des EPE exerce son droit de propriété par le biais des fonds de participation qui gèrent son portefeuille

d'actions , avait parallèlement promulgué l'ordonnance n° 95 - 25 du 25 Septembre 1995 relative à la gestion des marchands de l'Etat. Celle-ci confiait aux holdings publics, sociétés de capitaux ayant remplacés les fonds de participation dissous les missions de gestion et d'administration des capitaux remplacés les fonds de l'Etat.

Comparativement aux textes de 1988, régissant l'autonomie des entreprises publiques, cette ordonnance s'apparente à une rupture fondamentale notamment en ce qui concerne les transferts, les cessions d'actifs et les sanctions des activités économiques non rentables.

Pour permettre une efficience dans leurs missions, une souplesse dans l'exercice de leurs tâches, dans un cadre dépourvu de contraintes, l'Etat a investi les holdings publics de tous les attributs de droits de propriétés, mettant ainsi fin à son rôle en tant que gestionnaire direct de l'économie.

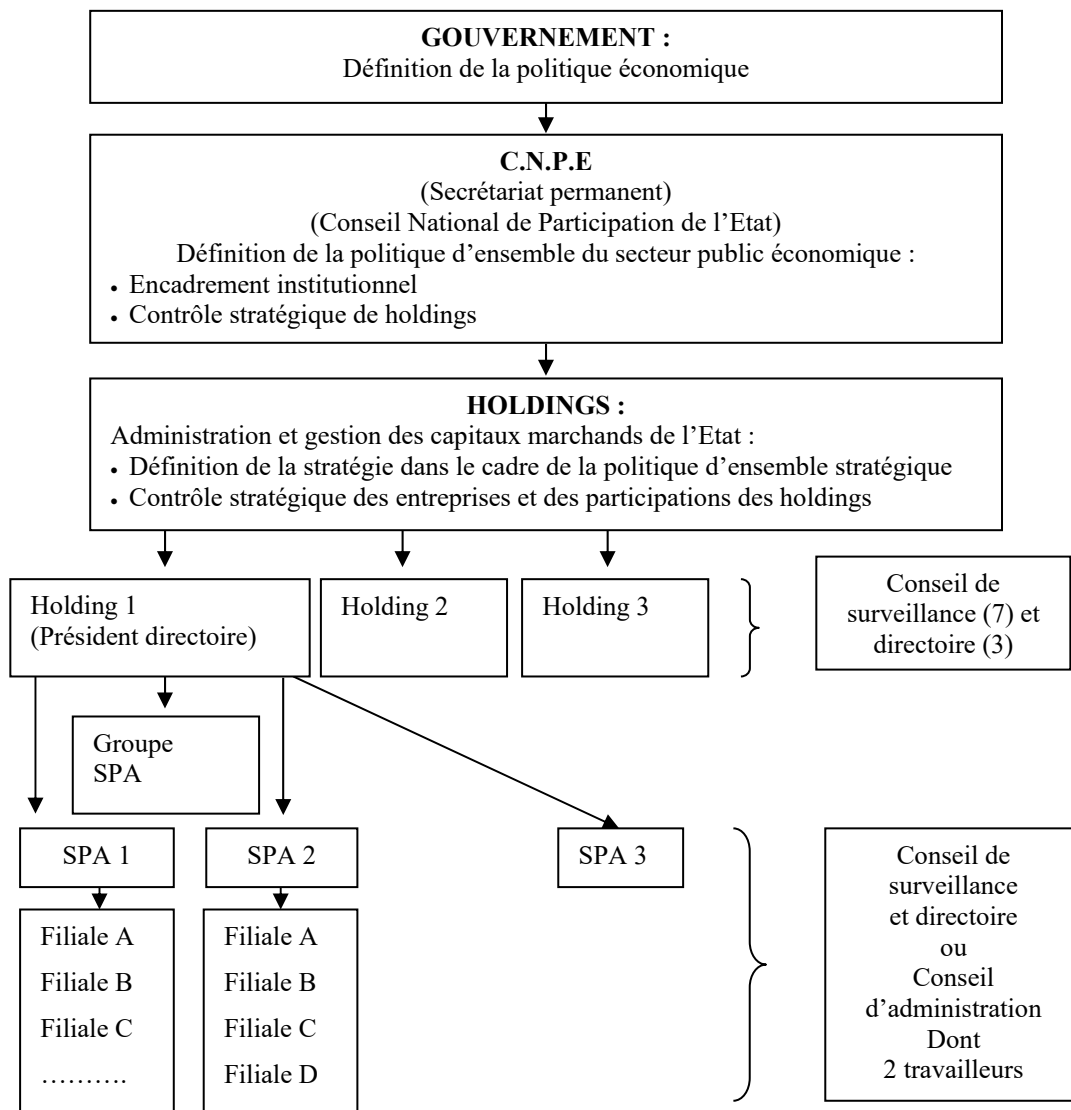
**Approche comparative des structures, des prérogatives et des missions
des fonds de participation et des holdings publics**

	Fonds de participation	Holdings publics
Prérogatives	Gestion financière des capitaux publics	Gestion et administration des capitaux marchands de l'Etat
Statut	Agent fiduciaire + attribution de droit de propriété	Même statut + pouvoir social de droit commercial
Missions	Procéder pour l'Etat à des investissements économiques à l'effet de générer des gains	Rentabiliser et faire fructifier les valeurs
Fonctionnement et contrôle	Un conseil d'administration de 5 à 9 membres, 01 président élu et 01 DG	01 Directoire, 01 président -DG unique 1 conseil de surveillance de 07 membres
Tutelle	AG de ministres présidée par le premier ministre	Conseil de participation de l'Etat (CNPE) présidé par le premier ministre
Relations Avec les EPE	Représentation dans les CA des EPE	Pas de représentants directs
Forme	SPA classique	SPA (classique ou de type moderne) EURL

Source: [MELIANI, op cit, p, 69].

La nouvelle organisation du secteur public se présente sous la forme d'un système hiérarchisé intégrant trois paliers : Le CNPE, les Holdings et les entreprises économiques (figure).

SCHÉMA D'ORGANISATION DU SECTEUR PUBLIC ÉCONOMIQUE



Source : BEKKAR. B, la gouvernance des entreprises publiques : le cas de l'expérience algérienne, faculté des sciences économiques, des sciences de gestion et des sciences commerciales d'Oran, 2007, p, 282

La création des holdings [REGUIEG I D., 1999] comme entités de substitution aux fonds de participation, et comme prolongement des réformes initiées à partir de 1988, ne représente en fait qu'un simple transfert de tutelle de l'entreprise publique économique de départements ministériels vers des entités sous-traitants du contrôle.

Création	Ordonnance n° 95-25 du 25 septembre 1995 relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat, jora n° 55 du 27 septembre 1995
Attributions et prérogatives	Investi de tous les attributs de droit de propriétés sur les actions, participations et autres valeurs mobilières souscrites au nom de l'Etat ou sur fonds propres ; Gère, administre toutes les valeurs mobilières détenues par l'Etat en son nom (actions, titres de participation, certificats d'investissement et autres valeurs) ; Emission, acquisition et cession de toutes valeurs mobilières ; Contribution à la mise en œuvre de la politique économique du gouvernement.
Organes de gestion	Directoire dont la composition est formée de membres désignés par l'assemblée générale et des représentants élus des travailleurs
Organe de contrôle	Conseil de surveillance formé de membres désignés par l'assemblée générale
Modalités de contrôle	Contrôle interne permanent de la gestion

Source : BELKHARROUBI, op cit, p, 228)

La réorganisation des EPE [REGUIEG I D., 1999] par le recours aux holdings pose beaucoup de problèmes tant leurs articulations structurelles, systèmes de gestion et organisation restent flous. Ces réformes extraorganisationnelles aux réalités des EPE restent donc très limitées car elles n'arrivent pas à préciser les rôles, les missions et autres tâches de chaque niveau hiérarchique dans l'organigramme des EPE.

4. L'entreprise publique dans les sociétés de gestion de participation (SGP)

Contrairement aux holdings à qui le CNPE avait transféré des attributs des droits de propriété, les SGP sont des fiduciaires chargées de gérer les EPE pour le compte de l'Etat, par mandat du Conseil des Participations de l'Etat. Elles ne peuvent céder ou transférer des actifs ou des entreprises que par résolution du CPE présidé par le chef du gouvernement.

Le nouveau dispositif légal et réglementaire des SGP, découlant de l'ordonnance n° 01 - 04 du 20 août 2001 relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des EPE ne modifie pas l'architecture de l'organisation générale du secteur public économique. Cette loi unique veut articuler la stratégie de gestion des participations de l'Etat et la stratégie de privatisation dont l'objectif déclarée est la « transformation du système productif en économie ouverte et compétitive », ce qui implique la prédominance d'agents économiques privés.

Les caractéristiques essentielles des sociétés de gestion des participations (SGP)

Création		Ordonnance 01-04 du 20 août 2001, jora n° 47 du 22 août 2001, art 40 et 41. Décret exécutif n° 01-283 du 24 septembre 2001, jora n° 55 du 26 septembre 2001, art 01 et 02.
Attributions et prérogatives	et	Conduite des stratégies de gestion des participations ; Conduite du processus de privatisation des EPE.
Organes de gestion	de	Assemblée générale ; Directoire
Organe contrôle	de	Contrôle externe : audit légal, commissaires aux comptes
Modalités de contrôle	de	Commissaire aux comptes Investi des pouvoirs de contrôle des comptes

Source : BELKHARROUBI, op cit, p, 237]

La structure SGP [BEKKAR B] recentre les décisions au niveau central, le MPPI et le CPE. Cette option peut s'expliquer par la victoire de l'équipe libérale chargée de mener les réformes économiques conçues sous la forme de privatisation et de libéralisation de l'ensemble des secteurs économiques.

CONCLUSION.

L'entreprise publique algérienne a connu une panoplie de réformes depuis sa création. Ce cycle de mutations qui a touché les aspects organisationnels, fonctionnels et juridiques de l'entreprise s'est produit graduellement dans deux phases distinctes.

La première phase est caractérisée par l'économie centralisée de l'autogestion jusqu'à la restructuration organique et financière. Ces mutations ont abouti à l'impasse, comme d'ailleurs c'est le cas pour les autres secteurs d'activité et l'économie nationale en général.

La deuxième phase, c'est la période des réformes économiques en général et ce, suite à l'échec qu'a connu l'économie et les autres institutions du pays.

En ce qui concerne l'entreprise publique, ces réformes sont concrétisées dans les fameuses lois de 1988 suivies par d'autres modifications, en arrivant à la SGP.

Pour la pratique du contrôle de gestion dépend étroitement de l'analyse de l'entreprise elle-même, tant du point de vue de ses caractéristiques internes que de ses relations avec l'environnement.

Selon [BOUSSOUMAH M., 1982] la mise en œuvre du contrôle doit, sous peine de risques graves, concilier deux exigences contradictoires. D'une part, on s'accorde pour assurer à l'entreprise publique une très grande souplesse, spécialement dans l'ordre économique et financier : l'autonomie conférée à cet effet aux dirigeants perdrait toute sa signification si ces derniers se voyaient assujettis à un contrôle rigide et formaliste. Mais d'autre part, l'Etat ne peut en aucune façon se désintéresser de ces entreprises en raison de leur caractère stratégique et des conséquences éventuelles de leur gestion sur les finances publiques?

Pour réussir sa mission le contrôle de gestion s'appuie sur des outils qui sont plus ou moins développés dans les entreprises publique et dont l'état de développement conditionne largement son évolution.

Les outils utilisés sont en pratique nombreux même si les systèmes comptables et budgétaires tendent souvent à monopoliser l'attention des dirigeants.

D'une manière générale, l'intervention des pouvoirs publics [NECIB R., 1987] ne se limite pas seulement à la nomination des dirigeants de l'entreprise publique. Celle-ci fait, en pratique, l'objet de nombreux contrôles. Ces derniers auxquels est soumise l'entreprise sont de trois types : statutaire, d'exécution et, enfin, d'orientation. Ainsi, toujours en matière de contrôle, la cour des comptes et le parlement exercent des actions de contrôle à posteriori pour s'assurer de la régularité, du bien fondé et de l'application des décisions.

D'une entreprise à une autre, le rôle, la place et les missions de la pratique du contrôle de gestion ne sont pas nécessairement les mêmes. Le plus souvent, le système de contrôle est en effet en adéquation avec les particularités de l'organisation dans laquelle il est mis en œuvre (histoire, finalités globales, orientations stratégiques, type d'activité et de structure, culture...), ce qui implique le plus souvent une démarche de « sur-mesure ». De fait, il n'existe pas vraiment de pratique contrôle type ou de positionnement type de la pratique contrôle même s'il est possible d'identifier de grandes tendances selon les entreprises.

Donc, le contrôle de gestion n'est pas une discipline normative, c'est-à-dire encadrée par une réglementation externe comme c'est le cas de la comptabilité ou du droit, en même temps est une pratique multiforme dont le périmètre s'est beaucoup modifié avec le temps.

Bibliographies

1. **ARABI M et FERFERA Y M**, réformes économiques et gestion de la rémunération au sein de l'entreprise publique algérienne, les cahiers du CREAD, n° 49, 3^e trimestre, 1999
2. **BEKKAR B**, la gouvernance des entreprises publiques : le cas de l'expérience algérienne, faculté des sciences économiques, des sciences de gestion et des sciences commerciales d'Oran, 2007
3. **BELKHARROUBI H**, convergence des systèmes d'information comptables : intégration à la globalisation financière développement et contraintes d'un processus, faculté des sciences économiques, sciences de gestion et sciences commerciales d'Oran, 2011
4. **BOLLECKER M**, Les contrôleurs de gestion « L'histoire et les conditions d'exercice de la profession », coll. Dynamiques d'Entreprise, L'Harmattan, 2003
5. **BOUHEZZA A**, la privatisation de l'entreprise publique algérienne et le rôle de l'Etat dans ce processus in revue des sciences économiques et de gestion, n°3, Sétif, 2004
6. **BOUQUIN H**, le contrôle de gestion, coll. Gestion, PUF, 1986
7. **BOUQUIN H**, contrôle in encyclopédie de gestion, 2^e Ed, actualisée et augmentée, Economica, 1997
8. **BOUSSOUMAH M**, l'entreprise socialiste en Algérie, Economica, 1982
9. **BOUYACOUB A**, la gestion de l'entreprise industrielle publique en Algérie, vol I, OPU, 1988
10. **BOUYACOUB A**, la gestion de l'entreprise industrielle publique en Algérie, vol II, OPU, 1988
11. **DORIATH B**, contrôle de gestion, 4^e Ed, Dunod, 2005
12. **FRANÇOIS A F**, manuel d'organisation, tome 2, « organisation de l'entreprise », les éditions d'organisation, 1983
13. **GARMILIS A ARNAUD H et VIGNON V**, le contrôle de gestion... en action, coll. Finance opérationnelle, éditions liaisons, 1992
14. **GAUTIER F**, pilotage économique des projets de conception et développement de produits nouveaux, coll. Gestion, Economica, 2003
15. **GERVAIS M**, contrôle de gestion, 7^e Ed, Economica, 2000
16. **GIRAUD F et al**, contrôle de gestion et pilotage de la performance, 3^e Ed, Gualino éditeur, 2008
17. **HATCH M J**, théorie des organisations « de l'intérêt de perspectives multiples », les éditions de Boeck université, 2000
18. **LANGLOIS G et BONNIER C**, contrôle de gestion, Foucher,

1996

19. **LASSOUED B**, facteurs de succès du contrôle de gestion dans l'entreprise publique in finances et développement au Maghreb, n° 13, 1993
20. **LAUZEL P et TELLER R**, contrôle de gestion et budgets, 6^e Ed, Sirey, 1992
21. **LIVIAN Y F**, organisation « théories et pratiques », 3^e Ed, coll. Gestion Sup, Dunod, 2005
22. **MELBOUCI L et BELMIHOUB M C**, l'évolution de la pratique organisationnelle dans l'entreprise publique industrielle en Algérie : Panorama théorique et analyse d'une expérience (1962 - 1995) in les cahiers du CREAD, n° 55 – 1^{er} trimestre, 2001
23. **MELIANI B Z**, les groupes industriels en Algérie « une évolution dans les configurations stratégiques des entreprises publiques », faculté des sciences économiques et des sciences de gestion, Tlemcen, 2010
24. **NECIB R**, l'entreprise publique algérienne « socialisme et participation », OPU, 1987
25. **REGUIEG ISSAAD D**, structure marketing et innovation organisationnelle dans l'entreprise publique économique algérienne, faculté des sciences économiques, sciences de gestion et sciences commerciales d'Oran, 1999