

La réforme des entreprises d'Etat en Algérie : problématique, méthodologie et limites.

M. Sadoudi*

Si l'on considère le parcours du développement national depuis l'indépendance, on se rend compte que le modèle initialement engagé n'a connu qu'une décennie de mise en œuvre ininterrompue : 1967-1979.

Ce sont les trois plans de développement à moyen terme (le triennal et les deux quadriennaux) qui ont jeté les bases du tissu industriel national, par la construction d'un nombre important d'unités de production dans les différentes branches d'activités, et édifié le système de gestion d'une économie planifiée.

Les années 1978 et 1979 ont connu certes des programmes d'investissement importants s'inscrivant dans la continuité des objectifs des plans précédents, mais elles constituent en fait une période d'observation, une sorte de pause ayant permis d'établir le bilan de la décennie de développement planifié et de préparer le premier plan quinquennal.

Dès 1980, l'économie algérienne dans son ensemble est entrée dans des cycles de réformes, restructurations, assainissements...à la recherche de l'efficacité économique de l'appareil économique, du bien être de la population. Mais, c'est en 1988 que l'Algérie a affiché clairement sa volonté politique d'aller vers une économie de marché, quand l'Etat a promulgué un ensemble de lois décisives stipulant l'amorce d'un processus de transformation des structures économiques nationales.

Après deux décennies, ces réformes économiques sont toujours en cours. Leur durée dans le temps a dépassé les prévisions les plus pessimistes, leurs effets négatifs se sont rapidement produits, tandis que leurs fruits n'ont toujours pas

* Maître de conférences, Faculté de sciences économiques Tizi-Ouzou.

Je remercie vivement Mr. R. Boudjema pour ses remarques et recommandations qui m'ont permis d'enrichir cette réflexion.

importants de la conduite de ces réformes pour en comprendre l'esprit et la logique, l'ampleur et la complexité. C'est ainsi que nous essayons, dans un premier temps, de mettre en évidence les conditions de crise qui ont favorisé les réformes et le support juridique de ces dernières. Dans un second temps, nous montrons l'ampleur des transformations nécessaires à la réadaptation des entreprises publiques aux conditions d'économie de marché notamment à travers leurs assainissement et restructuration.

1. La conjoncture de crise

Les difficultés liées à la chute des recettes extérieures vécues par l'Algérie dès l'année 1986 ont mis à nu les faiblesses et les limites de l'économie nationale dans toutes ses composantes. En effet durant cette année, les recettes pétrolières qui constituaient 95% des revenus du pays ont baissé de 40% (de 12,5 à 8 milliards USD); les dépenses publiques (de l'Etat) sont réduites de 25%; des projets structurants dans la sidérurgie et l'automobile sont gelés; en conséquence, la croissance économique qui était de plus de 5% avant 1986, n'a pas atteint les 3% en 1987, alors que la démographie a cru de 3,06%.¹

Le deuxième plan quinquennal n'est pas arrivé à son terme que déjà les premiers bouleversements du système de gestion et d'organisation sont engagés, les méthodes et objectifs contenus dans ce plan apparaissant alors incongrus. L'on s'est rendu à l'évidence que désormais :

- l'économie est peu développée et ses possibilités de générer un produit additionnel sont limitées;
- l'efficacité du potentiel économique existant est encore peu significative;
- l'économie est confrontée à un retard technologique et donc à une dépendance dans ce domaine, vis-à-vis des pays développés;
- il existe des écarts entre les niveaux nécessaires d'accumulation et les possibilités de leur réalisation ;

¹ Véronique Maurus, Le Monde du 13 Oct. 1988. in Patrick Eveno ; L'Algérie dans la tourmente, Le Monde, Paris, 1998. PP. 68-69.

La crise économique va d'ailleurs s'installer dans la durée puisque de 1986 à 1992, l'on a pu relever que ⁽²⁾ :

- la PIB hors hydrocarbures et agriculture a enregistré une décroissance annuelle de 2,1% et l'industrie hors hydrocarbures, de 0,5% ;

- le taux d'utilisation des capacités de production dans l'industrie est de l'ordre de 50% ;

- le taux de chômage est de 21%.

2. Les lois de 1988, le premier socle juridique des réformes

Les restructurations de 1980 n'ont pas corrigé les dysfonctionnements du système économique. Et la chute du prix du pétrole de 1986 en a mis en évidence la vulnérabilité.

L'année 1988 va constituer alors un moment décisif de l'évolution de l'économie nationale, de par les lois promulguées dans le sens d'une réforme profonde de ses structures.

Tout en les resituant dans leur fonction économique « de « de production de biens et services et d'accumulation du capital », la loi 88-01 réorganise les entreprises d'Etat en sociétés par actions (ou en société à responsabilité limitée, selon le domaine et l'importance de l'entreprise considérée dans le développement économique) dotées d'un capital social et des structures modernes de gestion et d'administration que sont :

- l'assemblée générale ;
- le conseil d'administration pour les SPA et le conseil de surveillance pour les SARI ;
- la direction générale chargée de la gestion.

² : Restructuration industrielle. Documents du CNP/DP- DAP, Nov.1993.

Les entreprises publiques économiques peuvent constituer des « groupements d'intérêts communs » pour la réalisation des tâches communes. Le groupement est aussi ouvert aux établissements publics.

Dans cette réorganisation des entreprises, nous retrouvons la même volonté affichée par l'Etat dans le cadre de la restructuration du début des années 80, relative à la recherche de l'efficacité du système économique. *L'autonomie des entreprises* est actionnée en régime socialiste de gestion avec toutefois une distinction nette entre l'actionnaire et le gestionnaire. En voici brièvement le sens :

- l'entreprise publique économique bénéficie de « ...la pleine capacité juridique de stipuler, s'engager et contracter, d'une manière autonome... » (art.7 de la loi 88-01);

- l'Etat se charge des coûts et dépenses induits par les sujétions qu'il impose à l'EPE;

- l'EPE peut être mise en faillite et liquidée dans le cas d'une persistance d'inexistence de liquidités et d'insolvabilité durable;

- les actions dans les SPA et les parts sociales dans les SARL sont détenues en totalité directement ou indirectement, par l'Etat. Ce dernier devient alors propriétaire-actionnaire;

- « les entreprises publiques économiques sont des entreprises socialistes... » (art.2 de la loi 88-01).

La loi 88-02 relative à la planification se veut un instrument de réorganisation et de redynamisation des relations entre l'Etat et les autres agents économiques dans le processus de planification. Elle redéfinit les objectifs des principaux agents économiques que sont l'Etat, les collectivités locales, les entreprises publiques et aussi le secteur privé qui doit s'insérer dans le processus du développement planifié. Ces objectifs se sont liés essentiellement :

- au développement des capacités productives nationales;
- à la réalisation de l'autosuffisance alimentaire;
- à la maîtrise des équilibres et proportions générales de l'économie;
- à la couverture des marchés intérieurs et la promotion des échanges extérieurs;
- au développement des régions.

La démarche de planification contenue dans cette loi vise à associer tous les agents économiques y compris le secteur privé, aux tâches de développement à court terme, moyen et long terme, le plan à moyen terme constituant sans doute le moyen privilégié de mise en œuvre du développement.

L'on a assisté alors à une redynamisation des travaux de planification par une plus grande implication des entreprises et de leurs tutelles dans l'élaboration des plans annuels et à moyen terme. Bien sûr, le processus d'autonomisation des entreprises publiques et de décentralisation de la gestion des investissements de l'Etat a aujourd'hui rendu caduques les méthodes de planification impérative.³

Une plus grande participation des échelons de planification (collectivités locales et entreprises) est introduite à travers les cycles d'arbitrages qui sont organisés pour l'élaboration des budgets d'équipements de l'Etat. Aussi, faut-il souligner que la réorganisation des statuts des entreprises publiques a fait qu'un ensemble d'entreprises (autonomes, dissoutes...) n'émargent plus au budget de l'Etat, ce qui était censé d'en réduire les niveaux de dépenses.

La loi 88-03 relative aux *fonds de participation* vise la création de sociétés de gestion de valeurs mobilières. A cet effet,

³ Le CNP est d'abord réduit à une délégation à la planification auprès du Chef du Gouvernement, ses anciennes structures étant rattachées à la Direction Générale du Budget auprès du Ministère des Finances. Puis, il est créé au début 2003, un commissariat à la Planification et la Prospective regroupant cette même délégation et l'ONS.

les fonds de participation sont érigés en agents fiduciaires de l'Etat chargés de la gestion financière des capitaux de l'Etat. Leur rôle principal est alors la fructification des capitaux qui leur sont confiés en participant au capital des entreprises publiques économiques. N'étant pas à vocation bancaire, les Fonds ne doivent pas procéder à la gestion des comptes de dépôts et la collecte d'épargne. Doté d'un conseil d'administration et d'une direction générale, le fonds de participation est représenté dans les assemblées générales et les organes d'administration des entreprises dont ils détiennent des actions.

Après une expérience de quelques années aux résultats plutôt insuffisants, voire insignifiants, les Fonds sont redéployés en *Holdings* qui eux, sont supprimés durant l'année 2001 en faveur des *sociétés de gestion des participations (SGP)* plus nombreuses (28) et placées sous la tutelle du Conseil de participation de l'Etat (CNPE).

Les difficultés majeures rencontrées dans cette organisation de gestion des capitaux de l'Etat sont relatives au partage du pouvoir de décision entre les trois chaînons : les entreprises, les holdings gestionnaires des capitaux de l'Etat et l'Etat propriétaire (représenté par les ministères). Les intérêts des entreprises, en tant que producteur sont souvent différents de ceux des fonds ou holdings dont le souci est celui de la fructification des capitaux financiers.

Cette question de partage du pouvoir de décision et d'autonomie de l'entreprise publique n'est pas réglée dans la nouvelle configuration du secteur public puisque l'entreprise publique « est enserrée dans un système polycentrique où elle est assujettie à une multitude de tutelles : celle de son ministère de rattachement, celle du ministère de la Participation et des réformes, celle du Conseil des participations et, enfin, celle de la SGP de rattachement. La déconnexion entre le pouvoir politique et l'entreprise que permettait le système des holdings est totalement remise en cause. Dans une telle organisation, les SGP apparaissent bien comme des échelons intermédiaires sans prérogative réelle et totalement inutiles. Pendant ce temps, les entreprises publiques

s'enfoncent dans le déficit financier et le découvert bancaire, et n'arrivent pas à améliorer leurs performances de production ».⁴

La loi 88-04 modifiant et complétant l'ordonnance n° 75-59 du 26/09/1975 portant code du commerce et fixant les règles particulières applicables aux entreprises publiques économiques soumet les entreprises publiques aux règles de droit commercial. Elle consacre la liberté d'acquérir et/ou d'émettre des actions ou toutes autres valeurs mobilières pour l'entreprise. Celle-ci est désormais autonome de droits et d'obligations. Seul son actif social répond des obligations vis-à-vis des créanciers.

Cette loi explicite entre autres, les modalités de fonctionnement des organes de gestion et d'administration, la rémunération des membres du conseil d'administration, les prérogatives et pouvoirs de l'assemblée générale des entreprises.

La loi 88-05 du 12/01/88 modifiant et complétant la loi 84-17 du 17/07/84 relative aux lois de finances se veut de réorganiser la gestion des budgets de fonctionnement et surtout d'équiper de l'Etat. Les crédits annuels ouverts par la loi de finances au titre des dépenses d'équipement financées sur concours définitifs sont mis à la disposition des opérateurs publics concernés. Comme conséquence logique aux lois ci-dessus, notamment celle relative aux entreprises publiques économiques, la loi 88-05 prévoit en plus des dépenses de fonctionnement et d'équipement, des dépenses en capital et des subventions et dotations destinées respectivement aux EPE et aux établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC).

La loi 88-06 redéfinit la banque centrale et les établissements de crédits comme des entreprises publiques économiques jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Le fonds social de la banque centrale est la propriété de l'Etat et celui des établissements de crédits est régi par les dispositions de la loi relative aux EPE. Cette loi vise à donner

⁴A. Bouzidi; La réforme du secteur public en panne. Quotidien le Matin du 09 février 2002.

libre cours aux instruments de crédits financiers dans la régulation de l'économie.

3. La refonte des statuts des entreprises

Conformément aux dispositions de la loi 88-01, les services du Délégué à la Réforme Economique (DRE) auprès du Chef du Gouvernement installé le 1er janvier 1990, ont procédé au traitement des opérateurs émargant auparavant au budget d'équipement de l'Etat pour évaluer les conditions et possibilités de les soumettre au régime de l'autonomie. De la diversité des entreprises et de leurs spécificités, trois principaux statuts-types sont distingués:

- *l'entreprise publique autonome (EPE)*: ce statut s'applique à toutes les entreprises dont les conditions et les caractéristiques de production, d'emploi, de trésorerie, de marché, permettent d'assurer sans grandes difficultés, de façon autonome, les programmes de croissance. Ces entreprises sont constituées en SPA après évaluation de leurs actifs et constitution de leur capital social;

- *l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC)*: ce statut s'applique aux établissements qui, de par le produit des ventes qu'ils réalisent, peuvent financer la totalité ou une partie de leurs charges d'exploitation. Ils sont réputés commerçants dans leurs relations avec les tiers et soumis aux règles applicables à l'administration dans leurs relations avec l'Etat, la tarification des biens et services marchands qu'ils produisent étant fixée par « le cahier des clauses générales » consignait les charges et sujétions qui leur sont « imposées et les droits et prérogatives correspondant;

- *l'établissement public à caractère administratif*: ce statut s'applique aux établissements qui ne réalisent pas de ventes significatives de façon à financer une partie de leurs charges d'exploitation. Ceux-ci émargent aux budgets de fonctionnement et d'équipement de l'Etat, sont soumis aux règles de comptabilité publique et placés sous la tutelle du Ministère technique dont ils relèvent.

4. L'assainissement des entreprises

Bien qu'initée en 1990, l'opération « assainissement financier des entreprises publiques » n'est pratiquement mise en œuvre qu'en 1991. La circulaire conjointe du Ministère de l'Economie (Direction Centrale du Trésor) et du Délégué à la Planification en précise les modalités pratiques d'exécution. Elle vise à travers le traitement de leurs découverts bancaires à créer pour les entreprises, un environnement financier d'approvisionnement et d'exploitation sain tel qu'elles puissent s'assumer dans le statut d'entreprises autonomes. La circulaire n° 27/ME/DCT/91 du 16 mars 1991 portant modalités d'application des mesures d'assainissement financier des entreprises concerne les trois catégories d'entreprises que sont:

- les entreprises autonomes déstructurées;
- les entreprises non autonomes financièrement déstructurées;
- les entreprises dissoutes.

La circulaire prévoit deux phases dans la conduite de l'assainissement.

- La première phase consiste à évaluer le découvert bancaire effectif au 31.12.1990 de toutes les entreprises concernées. Cette tâche paraissait facile à première vue. Mais dans la pratique, elle s'est avérée complexe et a nécessité plus de temps que prévu ; la cause étant que le niveau de découvert devait être approuvé et par l'entreprise et par sa banque domiciliataire, alors que souvent ces deux entités présentaient des états et chiffres différents. Une fois définitivement arrêté et accepté par l'entreprise, d'une part et sa banque, d'autre part, le découvert fait l'objet d'un premier traitement:

-- pour les entreprises autonomes déstructurées, il est procédé à la détermination du niveau de crédit d'exploitation à court terme équivalant de 6 à 9 mois de crédit d'exploitation selon la situation de chaque entreprise et à la consolidation du reste du découvert (jugé alors anormal) par la banque en crédit à moyen terme aux conditions normales de rémunération;

-- concernant les entreprises non autonomes et financièrement déstructurées, leur découvert normal représentant de 6 à 9 mois du chiffre d'affaires est consolidé en crédit à moyen terme (CMT) avec 2 années de différé de remboursement aux conditions normales de rémunération et leur découvert anormal est gelé sur deux années au plus, sans supporter les charges financières qui en découlent ; la banque qui procède à ce gel bénéficie d'une commission de gestion du fonds d'assainissement. Par ailleurs, afin d'éviter toute perturbation du cycle d'exploitation des entreprises, les banques doivent fixer à ces dernières, une cote de crédit pour l'année 1991, au strict niveau des dépenses indispensables au fonctionnement. Ces crédits sont couverts par la garantie du Trésor;

- En ce qui concerne les entreprises dissoutes, il s'agit essentiellement de racheter leurs découverts sous forme d'émission par le Trésor d'obligations « coupon zéro ».

- La seconde phase consiste à :

-- racheter une partie du découvert des entreprises autonomes déstructurées consolidé par émission de titres participatifs ou obligations; recapitaliser l'entreprise par l'intervention des fonds de participation; émettre des garanties aux banques par l'intermédiaire des fonds de participation sur les crédits bancaires; lancer des plans de redressement/restructuration des entreprises;

-- racheter par le Trésor les créances bancaires des entreprises non autonomes déstructurées; établir une expertise de ces entreprises; doter en capital les entreprises devant passer à l'autonomie à fin 1991; fixer une cote de crédit pour l'année 1992 pour les entreprises non encore autonomes, à fin 1991.

Dans le souci de rendre efficaces les mesures d'assainissement arrêtées et eu égard à leur importance en termes de dépenses pour l'Etat, certains engagements sont convenus entre celui-ci et les entreprises non autonomes déstructurées. Ces engagements sont les suivants :

-- en plus des mesures de traitement du découvert bancaire et la mise en place de la côte de crédit pour financer l'exploitation, l'Etat assure aux entreprises, les importations nécessaires selon les taux d'utilisation des capacités de production projetés, les avances sur subventions pour l'équilibre de la gestion, la prise en charge du découvert non remboursé à fin 1991, la prise en charge du différentiel de change sur remboursement de la dette extérieure à moyen et long termes à fin 1989, le financement des études de diagnostic et d'expertise;

-- bénéficiant ainsi du soutien de l'Etat, l'entreprise non autonome déstructurée s'engage pour sa part, à exploiter pendant l'année 1991, toutes les opportunités d'amélioration de l'utilisation des capacités de production et réduire les charges de fonctionnement. De ce fait, elle ne doit pas procéder à des recrutements de personnels, sauf dans le cas de besoins induits par la mise en service de nouvelles capacités de production et les augmentations de sa masse salariale doivent être limitées à celles induites par la politique salariale de la Fonction Publique. Elle est tenue aussi de communiquer avant fin avril 1991, l'état récapitulatif de ses dettes et créances, la structure de ses prix de vente et toutes les informations périodiques (mensuelles) nécessaires au suivi de ses besoins et performances, tels que les niveaux de ses charges, de sa production, de ses ventes, d'utilisation de ses capacités de production, l'état de sa trésorerie, les variations de ses créances et dettes, le niveau de ses charges extérieures.

Concernant les entreprises régionalisées (au sens du décret n°85-269 du 5 Nov. 1985) à prendre en charge pour leur passage à l'autonomie, leur liste est arrêtée par le CNP, le Délégué à la réforme économique (DRE) et le Ministère de l'équipement. Elles sont au nombre de 39 à ne pas être autonomes au mois de mai 1991; leurs activités portant généralement sur les bâtiments et travaux.

L'échéancier initial de l'assainissement prévoit le passage des entreprises régionalisées à l'autonomie en 1990. Celles-ci devaient être traitées comme des entreprises autonomes. Néanmoins, des difficultés ont fait que le dossier de ces entreprises a accusé des retards et il a été décidé d'appliquer les modalités

prévues pour les entreprises non autonomes dans le traitement de leur découvert. Leurs besoins pour constitution d'actifs nets sont initialement évalués à 6,5 Milliards DA et le total de leur découvert, à 17,8 Milliards DA. Afin de maturer les dossiers de ces entreprises et les soumettre à l'examen au passage à l'autonomie, le DRE était chargé de conduire leur ingénierie financière.

Comme il a été déjà souligné, de toutes les entreprises à assainir, les entreprises « non autonomes fortement déstructurées » ont bénéficié d'une attention particulière de l'Etat eu égard à leur poids dans l'économie, du point de vue tant économique que social. Leur expertise est confiée à des bureaux d'études de renommée internationale et a fait l'objet d'un suivi particulier de la part de l'Administration centrale (CNP et ministères techniques concernés).

Aujourd'hui, une décennie après le lancement de l'opération d'assainissement des entreprises publiques, l'on se rend à l'évidence qu'elle a d'une part, duré plus que prévu sans pour autant endiguer les problèmes de déstructuration financière des entreprises et d'autre part, elle a coûté très cher à l'Etat, à la collectivité. Plus de 12000 milliards DA ont été injectés dans l'assainissement. Quand on sait que le programme d'investissement du 2^{ème} plan quinquennal était évalué à 500 milliards DA (courants) ou que le budget de l'Etat prévu par la loi de finances pour 2002 s'élève à 1602 milliards DA (1050 Milliards DA de fonctionnement et 552 milliards d'équipement), on comprend mieux les sacrifices consentis dans l'espoir vain de rendre viable et performant un secteur public déstructuré et inefficace. Les entreprises publiques sont restées pratiquement dans la même situation d'avant l'assainissement de 1991. « Le secteur public économique est au plus mal, et que si son assainissement financier n'est réellement plus à l'ordre du jour, comme annoncé dans la loi de finances 2002, les faillites d'entreprises vont se succéder à un rythme inquiétant »⁵. Doit-on encore procéder à l'assainissement des entreprises publiques ou les soumettre aux règles de la comptabilité privée ?

⁵ Idem.

5. Assainissement de la nomenclature des investissements

Parmi les multiples conséquences des réformes économiques, le dossier de l'apurement du portefeuille de projets de l'Etat a retenu particulièrement l'attention des gestionnaires du secteur public. La contrainte de rareté de ressources, le souci de mener à terme certains projets importants, structurants et pour lesquels des dépenses importantes ont déjà été consenties et la perspective de désengagement de l'Etat de la sphère économique ont rendu nécessaire la reconsidération des programmes d'investissements planifiés des entreprises publiques déjà inscrits à la nomenclature. Le plan annuel pour 1992 a alors proposé l'actualisation des programmes en cours (PEC) à fin 1988, c'est-à-dire, des projets inscrits jusqu'à fin 1988.

C'est ainsi qu'en 1992, les Fonds de participation (pour le compte des entreprises autonomes), les Ministères techniques (pour le compte des entreprises non autonomes) et le Conseil National de Planification (en tant que gestionnaire du budget d'équipement de l'Etat) ont procédé au réexamen de la nomenclature des investissements pour ne retenir que les projets physiquement non encore achevés, mais dont la réalisation complète est jugée importante. Ceci a donné lieu alors à l'élagage des projets déjà inscrits à fin 1988 et dont les travaux de réalisation n'ont pas été lancés à l'année 1992 ; des projets physiquement non achevés et qui ont été abandonnés ou gelés parce que non viables et non engagés de façon irréversible et des projets achevés, même quand ils présentent un reste à réaliser (RAR).

Ce traitement de la nomenclature a permis donc d'arrêter une liste de projets du PEC dits « vivants » qui peuvent être menés à terme et pour lesquels l'Etat continue à apporter son soutien selon les cas. Les projets qui ne sont pas retenus ne sont plus éligibles au financement à long terme par le Trésor; la poursuite de leur réalisation est laissée à l'appréciation des opérateurs concernés qui doivent pour ce faire, chercher les moyens de financement.

Le nombre total des projets vivants est de 317. Leur coût à la nomenclature s'élève à 77911,3 Millions DA à fin 1988 dont 18445,8 Millions DA en devises. Leur coût actualisé à fin 1991 est de 126008,2 Millions DA dont 39247,2 en devises. Les dépenses cumulées de tous ces projets à fin 1991 s'élèvent à 76515,2 Millions DA, ils présentent alors un RAR de 1396,1 Millions DA par rapport au coût à la nomenclature, soit un RAR actualisé à fin 1991 de 49493 Millions DA. La part des entreprises autonomes dans ce RAR est de 49% et celles des entreprises non autonomes (les « 22 » entreprises, les EPIC Sonelgaz et SNTF et autres non EPE) sous tutelle des Ministères techniques, de 51% dont 85,6% relèvent du Ministère de l'Energie; 12,4% du Ministère de l'Industrie et des Mines; 1,7% du Ministère de l'Agriculture et 0,3% du Ministère des Transports. Pour la prise en charge de l'ensemble du RAR, les concours définitifs proposés n'en représentent que 0,3%; les crédits à long terme du Trésor et de la BAD, 15,7%; les crédits extérieurs, 23,8%; les crédits bancaires, 2,4%; l'apport des Fonds de participation, 1,3% et autres financements à rechercher 56,5%. Faut-il souligner que cette structure de financement retenue pour la poursuite du RAR du PEC à fin 1988 reflète bien la volonté de l'Etat de se désengager du financement des investissements.⁶

Parmi ces 317 projets, 148 devaient bénéficier particulièrement du soutien direct de l'Etat. Pour un RAR total actualisé à fin 1991 de 48335 Millions DA dont 22694 en devises, il est proposé un financement de la partie DA à hauteur de 77,3% par des crédits de long terme du Trésor; 14,3% de crédits bancaires; 6,5% en dotation en capital et 1,9% en apport des ex-Fonds de participation. L'apport des ex-fonds de participation et la dotation en capital ne concernent que les entreprises autonomes. Les projets relevant des entreprises autonomes sont au nombre de 91 et ceux des entreprises non autonomes, 57 dont 2 du Ministère de l'Agriculture; 40 du Ministère de l'Energie; 9 du Ministère de l'Industrie/Mines et 6 du Ministère des transports. Il s'agit de

⁶ Les chiffres sont construits à partir des données sur « Actualisation du programme d'investissement des entreprises publiques en cours de réalisation à fin 1988 ». CNP/DP, août 1992.

projets importants et déterminants pour les entreprises et l'économie nationale en général.⁷ Les 169 projets restants ne peuvent bénéficier du financement Trésor que dans les limites des engagements contractuels.

De même, une liste de projets urgents a été proposée parmi ces 148 projets. Il s'agit pour les entreprises non autonomes de : Modernisation/extension Fonderie El-Harrach ; IVPE Fonderie 1^{ère} tranche ; Chariots élévateurs ; Ateliers moyens maintenance El Hadjar ; Centre enfûteur Sidi Arcine ; Sécurité Zone Arzew ; Projet aéronautique. Quant aux projets relevant des entreprises autonomes, il s'agit de : Kaolin Tamazert ; Outils coupant Ouenza ; Extension Lames Rouiba ; Briqueterie Neumis II ; Briqueterie Skikda ; Esc Relizane ; Cimenterie Tebessa. Tous ces projets totalisent un RAR actualisé à fin 1991 de 6511,1 Millions DA. Il est proposé de les financer à concurrence de 0,6% sur concours définitifs ; 9,6% de crédits à long terme Trésor ; 41,8% de crédits extérieurs ; 0,9% par apport en capital et 47,1% par d'autres financements à rechercher.

La poursuite de la réalisation des autres projets du PEC à fin 1988 qui ne sont pas considérés comme des projets « vivants » est laissée à l'appréciation et à la charge des opérateurs concernés, ils ne sont pas éligibles au financement à long terme du Trésor à partir de janvier 1993.

Par cet assainissement de la nomenclature des investissements, l'Etat a pu, d'une part, réaliser une sorte de bilan du processus d'accumulation et des capacités d'absorption des investissements par l'économie nationale et d'autre part, amorcer son retrait de la sphère d'investissement en se désengageant du financement des projets tout en veillant, à mener à terme un certain nombre de projets structurants pour l'économie. En plus de l'accord sélectif du financement Trésor, il s'est désengagé du financement en devises du RAR laissé désormais à la responsabilité des opérateurs. Enfin, la fin de l'année 1994 était retenue comme date limite pour le désengagement du Trésor du financement du PEC.

⁷ idem

6. La prise en charge de la dévaluation du dinar

Une des mesures monétaires de l'ajustement structurel a été la dévaluation de la monnaie nationale qui était supposée réapprécier le dinar à sa juste valeur et aussi, encourager les activités d'exportation. Toutefois, si jusqu'à fin 1989 elle a été plus ou moins douce (d'ailleurs, les autorités monétaires nationales ont préféré parler de glissement du dinar plutôt que de sa dévaluation), cette baisse de la valeur du dinar allait peser de tout son poids sur l'endettement des entreprises dès 1990, tant les remboursements dus par celles-ci se sont considérablement accrus. En effet, de 5 DA pour 1 Dollar en 1988 et 8 DA pour 1 dollar au 31-12-1989, la monnaie nationale a subi son premier grand choc en 1990, quand elle a été dévaluée de près de 50%. En septembre 1991, le Dollar atteint 22 DA, puis 23 DA en 1992 pour atteindre 36 DA en 1994 suite à la 2^{ème} grande dévaluation du dinar de 40,17% décidée le 10 avril de la même année. Depuis cette date, le dinar a poursuivi sa chute, mais de façon moins prononcée.

C'est ainsi que pour soutenir les entreprises, l'Etat a mis en place un dispositif de prise en charge des « pertes de change » qu'elles ont enregistrées à cause de la dérive du dinar. Il a été retenu de faire prendre en charge sur le budget de l'Etat, le différentiel de change défini comme étant « le montant dû à la variation du taux de change entre la date de mobilisation d'une dette et la date de son remboursement » engendré justement suite à la grande dévaluation de 1990. C'est au CNP (Conseil National de Planification) qu'est confiée la gestion de ce dossier de « pertes de change » des ex-22 entreprises non autonomes et fortement déstructurées (pour leurs activités de fonctionnement, développement et revente en l'état), des EPIC (toutes activités confondues) et des EPE (pour la seule activité de revente en l'état) et ce, sur la période allant de 1991 à 1993. La dette concernée étant celle mobilisée à fin 1989 pour une échéance supérieure à une année.

Le traitement des dossiers présentés par ces trois groupes d'entreprises a totalisé un montant de quelque 28 milliards DA⁸ sur les années 1991/92/93. Pour l'année 1994, c'est le Trésor qui était chargé de ce dossier.

Par ailleurs, il n'y a pas que les entreprises publiques qui ont été touchées par la dévaluation brutale du dinar, même les entreprises du secteur privé ayant eu recours à des crédits extérieurs ont subi les conséquences et ont d'ailleurs vite fait de réclamer dans le sillage des entreprises publiques, le soutien de l'Etat.

7. La restructuration industrielle

La restructuration a pour finalité la réhabilitation des entreprises et leur préparation à l'insertion dans l'économie de marché. Prévue dès 1990, sa réalisation a été retardée par des contraintes de plusieurs ordres, telles que l'insuffisance des ressources financières, les difficultés techniques dans l'élaboration des plans de redressement, etc.

L'esprit de la restructuration industrielle est de mettre les entreprises publiques dans des conditions saines d'autonomie et donc de rompre avec leur statut d'entreprises "assistées" qu'elles ont acquis par le passé. Les expériences vécues par l'industrie publique en matière de restructuration ont montré les limites de l'assainissement financier des entreprises. Les sociétés nationales assainies au début de la décennie 80 n'ont pas tardé à revivre les situations de déficits financiers et d'endettement. De même, les entreprises passées à l'autonomie en 1990 n'ont pas su s'assurer la pérennité de leur autonomie et les déficits financiers sont vite réapparus à leur niveau. Ainsi, la restructuration industrielle dépasse l'assainissement financier et se veut une action qui vise à assurer à l'industrie publique des structures, des formes d'organisation et de gestion à même d'améliorer et maintenir son efficacité.

La démarche adoptée dans la restructuration industrielle consiste à analyser et étudier le potentiel industriel public pour en déceler les faiblesses et insuffisances et asseoir les actions de sa

⁸ Conseil National de Planification. DAP/DI, 1993

rationalisation et d'amélioration de ses performances. Dans ce sens, des travaux sont réalisés par les fonds de participation sur les entreprises autonomes, l'administration centrale sur les entreprises non autonomes déstructurées et sur les entreprises publiques locales (EPL). Des études de diagnostic réalisées, il ressort que :

- les capacités de production existantes sont sous-utilisées ;
- des activités secondaires gênent et grèvent l'efficacité des activités principales des entreprises ;
- les procès de production sont mal maîtrisés, des gaspillages et mauvaises organisations des différents flux sont enregistrés;
- les fonctions d'approvisionnement et de commercialisation sont, dans la plupart des cas, inadaptées ;
- les déficits financiers sont chroniques ;
- les systèmes de gestion et d'organisation présentent des lacunes qui handicapent l'efficacité de la décision dans les entreprises;
- des sureffectifs pesants existent dans beaucoup d'entreprises ;

mais aussi:

- des entreprises recèlent des gisements de productivité ;
- les débouchés pour les productions industrielles ne constituent pas une grande contrainte, étant données l'existence et l'accessibilité de marchés internes et même externes ;
- les entreprises disposent de potentialités humaines importantes.

Faisant de l'intensification du potentiel industriel son objectif principal, la restructuration industrielle telle qu'elle est perçue à travers les programmes du Gouvernement est organisée d'abord autour de la rationalisation du potentiel industriel d'une part, et de la refonte du système de gestion, d'autre part. Cependant, au fur et à mesure que la restructuration est mise en

œuvre, l'alternative de la privatisation des entreprises publiques se précise en tant que moyen de rationalisation de l'exploitation et de la gestion du potentiel industriel public.

- La rationalisation du potentiel industriel

Celle-ci s'appuie sur les études de diagnostic réalisées sur les entreprises publiques et est articulée autour des actions de réhabilitation suivantes :

-- l'accroissement du taux d'utilisation des capacités de production existantes à travers des programmes appropriés d'approvisionnement et une meilleure réorganisation des tâches et des flux industriels dans les unités industrielles;

-- l'assainissement des créneaux d'activités par l'abandon des activités contraignantes et déficitaires ;

-- la réalisation d'investissements de consolidation d'activités porteuses d'avenir pour les entreprises ;

-- l'ouverture de certains segments d'activités à la sous-traitance ;

-- le développement de filières pour entre autres, redéployer les sureffectifs (essaimage...) ;

-- la compression des sureffectifs avérés dans certains cas comme le BTP.

- La refonte du système de gestion

La réorganisation de la gestion des entreprises publiques se situe essentiellement à trois niveaux.

- Le premier niveau concerne les organes de gestion. La loi 88-01 dote l'entreprise publique des organes de gestion propres aux sociétés par actions. Ceux-ci sont :

-- l'Assemblée Générale des actionnaires qui selon cette loi ne peuvent être que des personnes morales à caractère public (fonds de participation, collectivités locales et entreprises publiques) ;

-- le Conseil d'administration où sont représentés aussi les travailleurs ;

-- la Direction Générale assurée par le directeur général ou le/les gestionnaires.

- Le deuxième niveau est celui des instruments de gestion et de contrôle. Il s'agit de réhabiliter au sein de l'entreprise, le suivi de ses fonctions (production, comptabilité, marketing...). L'introduction d'instruments modernes de gestion doit permettre la maîtrise de ces fonctions, l'identification et la correction rapides des éventuels dysfonctionnements. De tous ces instruments, la comptabilité analytique requiert une attention particulière, en ce sens qu'elle permet la connaissance des coûts et de leurs origines et par conséquent, d'orienter les actions de l'entreprise, en matière de réduction des dépenses en localisant d'abord les « foyers » de surcoûts.

La fonction marketing devient le noyau dur de la stratégie d'entreprise, dès lors que celle-ci est soumise aux lois du marché. L'entreprise doit se munir des structures et moyens nécessaires pour pouvoir développer un système marketing à même de lui assurer la performance de ses produits et donc sa part de marché dans un contexte économique de plus en plus régi par la concurrence. Le marché redevenu le lieu d'évaluation et de mesure des performances et de l'efficacité de l'entreprise, celle-ci pour survivre et se reproduire, est tenue de maîtriser les coûts et améliorer la qualité de ses produits. De nos jours, les méthodes de surveillance de la qualité sont devenues un support important aux stratégies marketing des entreprises dans le monde. La mise en place des « cercles de qualité » dans les entreprises japonaises d'abord, a enregistré de grands succès en permettant à ces entreprises d'améliorer effectivement la qualité de leurs produits.

Quant au contrôle de la gestion ou de la conduite des affaires de l'entreprise, il doit être effectué non seulement à posteriori, mais aussi sous forme d'audit interne. Le contrôle à posteriori est exercé par le commissaire aux comptes pour le compte des actionnaires. Il consiste à vérifier la fiabilité des écritures comptables, celles-ci devant refléter l'ensemble des flux de fonds, les créances, les dettes, les bénéfices et aussi la valeur du patrimoine de l'entreprise.

L'audit interne est un instrument de suivi des fonctions des entreprises (production, stocks, comptabilité, commercialisation...). Il permet de veiller à la conformité des actions de l'entreprise aux objectifs qu'elle se fixe et donc, repérer et remédier aux dysfonctionnements qui peuvent y survenir. Contrairement au contrôle exercé par le commissaire aux comptes, l'audit interne est effectué par l'auditeur interne pour le compte du directeur général (le gestionnaire), il constitue un outil de perfectionnement du management pour ce dernier. Les entreprises publiques n'ont pas instauré un véritable audit interne même si dès 1988, elles «...sont tenues d'organiser et de renforcer les structures internes d'audit d'entreprise et d'améliorer d'une manière constante, leurs procédés de fonctionnement et de gestion » (loi 88-01, art.40). Même quand il est exercé, l'audit interne est généralement rattaché à la structure financière de l'entreprise et se limite à la vérification des opérations comptables.

- Le troisième niveau porte sur l'amélioration de la qualification des gestionnaires qui doit s'appuyer sur des programmes d'initiation, de perfectionnement et de formation dans les méthodes modernes de management. Les méthodes de recrutement des gestionnaires d'entreprises doivent obéir exclusivement aux critères de compétences. Le gestionnaire doit être lié par un contrat de travail à l'entreprise où seront consignés ses engagements et obligations de résultats ; d'ailleurs des entreprises ont procédé à des appels d'offre par voie de presse pour le recrutement de gestionnaires.

- Les catégories d'entreprises à restructurer

Ce sont toutes ces actions d'assainissement du potentiel industriel et de modernisation des méthodes de gestion qui constituent la charpente de la restructuration des entreprises. Selon leur importance pour l'Etat et leur situation économique et financière, ces dernières sont distinguées en deux grands groupes dans la conduite de la restructuration industrielle.

Le premier groupe est constitué :

- des entreprises non autonomes financièrement déstructurées (le groupe des 22);

- des entreprises dites « du groupe Sonatrach » relevant d'une branche stratégique- Hydrocarbures et dont l'Etat n'était pas prêt de se décharger (Sonatrach, Naftec , Naftal, ENIP, ENAC) ;

- des EPIC SNTF et Sonelgaz en tant qu'instruments privilégiés de la mise en œuvre des politiques de l'Etat en matière de transport ferroviaire et de production et distribution d'énergie (électrification et distribution de gaz);

- de l'Office des Céréales- OAIC en tant que gestionnaire de produits stratégiques pour la consommation nationale ;

- d'autres entreprises que les ministères de tutelles et les fonds de participation peuvent juger importantes dans la mise en œuvre des stratégies sectorielles.

Ce groupe d'entreprises est assisté par l'Etat dans la conduite et la mise en œuvre de leurs plans de redressement à travers un «contrat de performance» où elles s'engagent sur des objectifs d'activité en matière industrielle, financière et commerciale. Elles doivent afficher des objectifs de production, de rentabilité, commerciaux...appelés « indicateurs de performance » à atteindre. Le contrat de performance n'est pas un contrat au sens commercial (l'Etat ne pouvant être mis en demeure), il est un accord négocié liant l'entreprise à l'Etat pendant la période de sa restructuration. Les engagements de l'Etat à travers le contrat de

performance portent sur des ressources qu'il doit apporter aux entreprises pour concrétiser les niveaux fixés des indicateurs de performance.

Le second groupe d'entreprises est composé des autres EPE (que celles du premier groupe) concernées par la restructuration. La démarche arrêtée dans ce cas, consiste à :

- réaliser si nécessaire, le diagnostic des entreprises dans tous ses volets : stratégie, production, gestion financière, commercialisation, ressources humaines, organisation. Cette mission revient aux fonds de participation qui sont tenus de trouver les ressources (autres que celles propres aux entreprises) nécessaires à sa conduite ;

- élaborer les plans de redressement des entreprises en application des recommandations issues des études de diagnostic. Proposés par les entreprises, ces plans doivent être validés par les fonds de participation et les banques commerciales et aussi approuvés par les ministères de tutelle et la structure chargée de la conduite de la restructuration industrielle.

Les obstacles à la restructuration

Toutefois, comme déjà souligné, la conduite de la restructuration industrielle des entreprises publiques est confrontée à des contraintes d'ordre technique, juridique, organisationnel qui ont retardé son achèvement. Eu égard au caractère nouveau et inhabituel pour les gestionnaires, des actions de restructuration prévues, des retards sont accusés notamment dans :

- la production par les entreprises de l'information nécessaire à leur traitement et évaluation ;

- l'établissement définitif de la liste des entreprises devant bénéficier d'un traitement spécifique par l'Etat dans la conduite de leur restructuration ;

- la détermination du contenu des plans de redressement interne que doivent élaborer les entreprises. C'est finalement les instances centrales (Ministère de la restructuration...) qui en ont confectionné le guide méthodologique qu'elles ont transmis aux

ministères techniques, les fonds de participation et les Walis, afin d'activer et finaliser les plans de redressement interne des EPE et EPI ;

- l'élaboration des statuts définitifs de certains offices nationaux non autonomes (ONAB, ONAPSA, ENAPAL, entreprises du groupe Sonatrach...);

- l'évaluation des actifs nécessaires aux négociations dans le cadre de la future association des opérateurs privés au capital des entreprises publiques.

Mais les grandes difficultés recensées sont surtout d'ordre décisionnel, juridique et parfois même politique, eu égard à l'importance et la teneur des décisions et mesures à prendre. Le contexte juridique et institutionnel de la restructuration industrielle (des réformes économiques en général) reste à parfaire :

- les retards pris dans l'élaboration des textes sur la faillite, la concurrence, l'association du capital privé, l'installation de la bourse des valeurs mobilières... empêchent les entreprises d'assumer leur véritable rôle de sociétés par actions ; une refonte des lois de 1988 s'impose ;

- les mêmes retards enregistrés dans la mise en place de la caisse d'allocation chômage et du système de préretraite n'ont pas permis la mise en œuvre sereine des mesures d'élagage d'activités et de compression d'effectifs prévues par les entreprises, ce qui a donné lieu à des conflits sociaux déstabilisants.

Cette multitude de contraintes a entraîné des glissements importants des plannings de restructuration des entreprises publiques industrielles dont la plupart ont pris des retards dans l'élaboration de leurs plans de redressement.

Conclusion

Telles sont les grandes transformations économiques induites par l'option pour l'économie de marché en Algérie. L'assainissement, la restructuration et la réorganisation des entreprises publiques ont coûté en temps presque ce qu'a coûté la

mise en place du tissu économique, pendant la période de planification et ont mobilisé des ressources financières colossales. Aujourd'hui, les entreprises publiques sont, dans leur quasi-totalité, autonomes. Celles-ci se retrouvent confrontées aux mêmes difficultés financières et autres entraves administratives liées à la tutelle de l'Etat qui en est propriétaire ; la plupart d'entre elles sont menacées de liquidation. Même leur privatisation s'est avérée ne pas être une tâche aisée, tant elle nécessite des conditions propices. La réforme de l'environnement économique, juridique, financier n'est toujours pas parachevée. Il ne s'agit pas seulement et simplement de prononcer l'autonomie des entreprises, la libération des prix, la concurrence... pour donner à l'économie ses règles de fonctionnement et ses fondements libéraux capables de produire la croissance et le progrès.

Aujourd'hui, ce n'est pas seulement la question ou l'urgence de réformer le secteur public qui est posée mais aussi, celle de la constitution d'un secteur privé performant capable de construire une économie capitaliste et répondre aux besoins des populations. On s'aperçoit que combien même les entraves (juridiques, politiques et autres) à l'investissement sont levées, il n'est pas tâche aisée que de voir se constituer des entreprises privées dynamiques et performantes. On se rend compte que là aussi, il s'agit d'un apprentissage que l'Etat doit susciter et soutenir. L'émergence d'entrepreneurs au sens capitaliste, mais aussi en tant qu'agents et acteurs du développement doit être alors parmi les grandes préoccupations de l'heure.