

MOHAMED-CHÉRIF BELMIHOUB [*]

Le management des politiques publiques : une approche institutionnaliste

Le cas de l'Algérie

INTRODUCTION

S'il est un phénomène largement développé dans la littérature économique ces dernières années, c'est bien le rôle de l'Etat dans le fonctionnement du système économique. Ce rôle, tantôt décrié, tantôt approuvé, reste néanmoins un sujet qui intéresse aussi bien les chercheurs que les hommes politiques. Le débat ne porte plus ou pas seulement sur l'ampleur de ce rôle (le poids du secteur public dans l'économie) mais aussi sur la manière et l'efficacité dont ce rôle est exercé. Dans cet article, nous essaierons de contribuer à ce débat qui est au centre des préoccupations des économies du Tiers-Monde en transition. Ces économies, en plus qu'elles sont structurellement déséquilibrées, souffrent de grandes insuffisances dans leurs encadrements institutionnels. Nous tenterons de formuler une explication de la nécessité d'une démarche basée sur la notion de "politique publique" et une justification d'une réforme institutionnelle. La conduite des politiques de réformes économiques dans les pays Africains en général et en Algérie en particulier constitue à la fois un défi pour ces pays et un champ d'apprentissage exemplaire.

1. PROBLEMATIQUE ET CADRE GENERAL DES POLITIQUES PUBLIQUES :

Mondialisation, Démocratie et Compétitivité économique sont devenues les concepts-clés de la fin de ce siècle. L'Etat et les institutions publiques sont au coeur des mutations économiques et politiques au double plan de leur légitimité et de leur mode d'intervention : s'agit-il réellement de la fin de l'Etat-providence et l'émergence de l'Etat-régulateur. Pour les théoriciens de la "Mondialisation", les Etats sont obligés de redéfinir leurs fonctions. De gestionnaires directs, ils deviennent de plus en plus les régulateurs des activités économiques. Cette prescription est-elle valable pour tous les Etats quel que soit le niveau de développement de leur économie ? Le Japon, la Corée du Sud et les autres NPI d'Asie ont réalisé leur percée économique grâce au rôle actif de leurs Etats. Les économies africaines peuvent-elles connaître la croissance économique et le développement durable sans l'intervention directe des Etats et en s'appuyant uniquement sur l'entreprise privée et le rôle régulateur du

marché ? Dès lors l'efficacité des instruments d'intervention de l'Etat devient elle aussi un thème dans la problématique des mutations économiques des pays en développement. Il ne s'agit pas bien évidemment de re-légitimer les Etats, ayant échoué dans leurs missions, grâce à ce monstre appelé "Mondialisation", mais au contraire redéfinir la nature et le rôle de l'Etat qui sera capable de conduire un projet de développement de la société, La Démocratie réelle et à tous les niveaux de la prise de décision est la seule forme d'organisation de la société et des activités pour relever les défis du développement durable. La contrainte extérieure devient elle aussi plus pernicieuse, car au nom de l'aide au développement se greffent des conditionnalités et des subsidiarités très contraignantes.

La *Gouvernance* est justement cette capacité d'un Etat à (1) : se définir sur une base légitime, à la fois par un processus démocratique permettant à tous les citoyens une expression libre quant à l'exercice du pouvoir, et par l'émergence des élites capables de valoriser la stabilité ; (2) : définir une stratégie nationale de développement intégrant toutes les opportunités et toutes les contraintes ; et (3) se doter d'institutions et d'instruments capables de traiter la complexité du développement, de favoriser les synergies entre les acteurs et d'orienter la décision publique conformément à la stratégie définie ; nous savons tous combien ce facteur est défavorable au développement dans beaucoup de pays en développement.

En effet la quasi-totalité des pays Africains traverse depuis quelques années une conjoncture économique et politique des plus difficiles. Le problème le plus important tient surtout au niveau élevé et à la multiplicité des conflits dans les sociétés africaines quelles soient du Nord ou sub-sahariennes : conflits ethniques ou politiques ou religieux (Algérie, Egypte, Mali, Rwanda, Centrafrique, Zaïre, Niger etc...). Les gouvernements rencontrent de sérieuses difficultés dans la définition et l'application des politiques publiques. Ainsi les programmes de stabilisation économique introduits par plusieurs pays sont diversement appréciés. Les restructurations industrielles piétinent et font perdre beaucoup de temps et de ressources aux pays. Les programmes de privatisation présentés comme une panacée ne connaissent pas les succès attendus, pire : les conditions de vies se dégradent, la pauvreté se développe et l'économie informelle se généralise grâce au dynamisme des entrepreneurs locaux.

La démarche en termes de politiques publiques est justifiée dans ce cas précis par la complexité du problème de développement et la présence de fortes externalités. "Une politique publique" peut alors être définie comme "un ensemble combiné d'actions conçues et mises en oeuvre par une autorité publique et visant à apporter une réponse à une situation environnante jugée problématique, c'est à dire soulevant des questions à résoudre". (Isaia, Spindler, 1989). Le management des politiques publiques concerne dans notre problématique "la politique de la réforme du secteur public en Algérie", laquelle réforme intègre deux dimensions : la *gestion du secteur public* (amélioration de sa

performance) et *la conduite du programme de restructuration industrielle* (par la privatisation).

2. LES REFORMES ECONOMIQUES : UNE POLITIQUE PUBLIQUE

Le rôle de l'Etat dans la gestion des affaires économiques a toujours été au centre des problématiques des programmes de réformes économiques. Le débat est souvent réduit à la définition de la place de ce rôle dans le système économique, ce qui conduit à la polémique sur "plus d'Etat ou moins d'Etat" (M. Crozier). Il est vrai que ce débat cache une vraie problématique, celle de l'efficacité de l'intervention de l'Etat dans les affaires économiques d'un pays. Cette intervention est d'autant problématique qu'elle obéit à des logiques, voire des rationalités, multiples et parfois même opposées : il s'agit des logiques politique, institutionnelle et économique. Il s'agit donc d'un problème de choix et d'arbitrage. De ce point de vue, les jugements de P. Drucker (1968) cité par Greffe (1995) sont toujours pertinents : "Il ne sert à rien de se débarrasser de l'Etat. Au contraire nous avons besoin d'un gouvernement actif, fort et vigoureux. Mais nous devons choisir entre un gouvernement gros et impotent et un gouvernement fort parce que se concentrant sur les choix et laissant leur réalisation à d'autres".

Il existe en théorie plusieurs modèles de politiques publiques ; Greffe (1995) distingue huit modèles : le modèle institutionnaliste ; le modèle du processus politique ; le modèle des groupes ; le modèle de l'élite ; le modèle rationnel : la politique publique comme maximisation du gain social ; le modèle marginaliste le modèle des jeux, ou la politique publique comme comportement rationnel dans un environnement conflictuel ; le modèle systémique. Dans notre propos nous nous concentrons sur le modèle institutionnaliste, c'est à dire la démarche qui privilégie le rôle des institutions dans l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques. La préférence pour ce modèle est déterminée par la nature du système en place (fortement centralisé) et le caractère transitoire des politiques publiques à définir. En effet toutes les autres démarches exigent une stabilité systémique, un comportement stratégique des acteurs et une fonction d'utilité sociale du point de vue de l'Etat.

Concrètement une politique publique doit avoir au moins les caractéristiques suivantes :

- 1 - une politique publique (industrielle ou autre) est d'abord l'expression d'une volonté politique ;
- 2 - elle doit annoncer des objectifs mesurables et réalisables et non des intentions ou des vœux ; elle doit hiérarchiser les objectifs et définir les ressources ;
- 3 - une politique publique industrielle (restructuration, privatisation etc.) doit fixer des priorités par secteur et par acteur ;
- 4 - une politique industrielle implique nécessairement des choix ;
- 5 - une politique industrielle a une durée de vie et a un coût ;
- 6 - chaque politique publique nécessite des compétences particulières ;

7 - enfin une politique publique, comme toute action organisée et finalisée, doit avoir son propre management.

2.1. La restructuration du secteur public : entre la recherche de l'amélioration de l'efficacité de gestion et la privatisation

La restructuration en cours des économies des pays en développement sous l'impulsion et l'aide des institutions monétaires et financières internationales (Programmes d'Ajustement Structurel, P.A.S.) présente des particularités liées à la fois au rôle prépondérant de l'Etat dans la constitution et la gestion d'un secteur public dominant dans l'économie nationale et au niveau du développement de l'efficacité des institutions étatiques dans la conduite du changement. En effet les exigences du P.A.S., tant au plan politique qu'au plan économique, font apparaître la redoutable question de la capacité des institutions de l'Etat à définir des politiques publiques et à assurer leur mise en oeuvre avec un niveau acceptable de succès. Nous citerons à titre d'illustration deux types de politiques publiques, directement influencées par les conditionnalités du P.A.S., qui connaissent ces contraintes de capacités institutionnelles et qui ont engendré de graves dysfonctionnements des économies engagées dans les restructurations et qui ont des impacts sur le cadre de vie de la population. Il s'agit de la politique de privatisation et de la politique de la réforme de la gestion des services publics.

Au plan politique, la transition démocratique rencontre à la fois des adhésions populaires mais des résistances de la part des partisans, souvent non avoués, de l'ancien système clientéliste et rentier. L'incapacité à gérer la complexité de la transition ou la défense de privilèges personnels sont souvent les causes des échecs ou du moins des coûts élevés de ces transitions. Le secteur public, administratif ou économique, est au centre de ces conflits de pouvoir. Selon Will Mac Whinney (Thomas, 1996), le conflit et l'exercice du pouvoir sont essentiels dans le processus de changement organisationnel, suite à la nécessité de modifier nos perceptions de la réalité. L'exemple des politiques de privatisation des entreprises publiques est révélateur de ces conflits de pouvoir au sein même des institutions publiques.

Au plan économique, les plans de restructuration industrielle (plus précisément des entreprises publiques) rencontrent de fortes résistances au sein des élites dirigeantes de ces pays. Les entreprises publiques furent créées pour servir comme instrument de développement économique mais aussi pour des raisons idéologiques: la confusion entre leurs rôles économique, politique et social était totale. C'est sans doute cette confusion dans les objectifs des entreprises publiques qui est pour beaucoup dans leur gestion inefficace. Maintenant que le secteur public est soumis aux contraintes de l'ajustement structurel (en particulier les restrictions budgétaires imposées par les règles de l'assainissement des finances publiques), il est confronté à un double problème : interne celui de ses modes de gestion, externe celui de sa relation avec l'Etat en matière de politiques publiques (en particulier la politique industrielle). La privatisation, souvent présentée par les institutions financières internationales, et les

pays développés accordant une aide, comme une panacée pour la faible performance des entreprises publiques des pays en développement, n'amènera pas de développement socio-économique de façon automatique ; au contraire elle peut même aggraver les problèmes économiques et sociaux. Pendant longtemps les entreprises publiques ont contribué à l'amélioration du niveau de vie des populations par la création des emplois, la distribution des revenus et les fournitures de biens et services à des prix relativement bas, bien entendu au prix d'une performance très faible.

Le lien social créé par le secteur public au lendemain des indépendances des pays en développement risque d'éclater sans qu'il y ait en contrepartie une avancée démocratique dans ces pays, car souvent l'argument en faveur de la privatisation intègre la question de la démocratie. L'efficacité économique qui serait induite par la privatisation n'est prouvée ni par la théorie économique ni par l'expérience : même la Banque Mondiale a admis dans un rapport récent (1994) que sur vingt-neuf pays d'Afrique sub-saharienne ayant adopté le programme d'ajustement structurel (avec l'accent mis sur la privatisation), onze d'entre eux avaient vu leurs conditions économiques se détériorer tandis que neuf autres ne faisaient preuve que d'une légère amélioration. La privatisation doit être replacée à sa juste place : un instrument de politique économique servant des objectifs clairs et non un objectif en soi. Mais une telle démarche exigerait des institutions publiques, y compris l'Etat, des capacités de définitions, de gouvernance et d'évaluation des politiques publiques, en d'autres termes des capacités de choix de politiques publiques.

Comme on le voit, dans les pays en développement, le secteur public est au coeur de tous les enjeux : économiques, politiques et sociaux. L'action sur ce secteur doit donc avoir une vision globale. La privatisation du secteur public est l'une des alternatives (non la seule solution) de sa restructuration en vue de l'amélioration de sa performance. L'effort de recherche de solutions au problème de l'efficacité des entreprises publiques doit intégrer les dimensions politiques (démocratisation des sociétés du Tiers-Monde), les critères économiques (amélioration de la création de richesses) et les préoccupations sociales (bien-être des populations, solidarité nationale, équité et justice devant les services publics).

2.2. L'encadrement institutionnel des réformes économiques

La théorie économique, en particulier sa branche liée à la gestion publique, s'est enrichie ces dernières années d'un courant très dynamique et novateur dans ses démarches sur le rôle des institutions dans l'amélioration de l'efficacité des systèmes administratifs ou économiques, ou plus exactement dans l'analyse de l'intervention de l'Etat. (Buchanan J., Tullock G., Greffe X., Stigler G.S., Stiglitz J.E.,...). L'activité économique génère le plus souvent des externalités que les acteurs économiques (entreprises, individus et autres organisations) n'intègrent pas dans leur démarche alors que l'Etat en fait l'une de ses missions et "il dispose à cet effet d'une juridiction universelle et d'un

pouvoir de contraintes qui n'appartiennent pas aux autres organisations”.

Comme il a été signalé précédemment, le rôle de l'Etat dans le domaine économique peut être de deux types : La gestion directe d'un secteur économique par la création des entreprises publiques et le management des politiques publiques économiques. Si le premier rôle tend à se rétrécir par la privatisation, le second, au contraire, prend de plus en plus de l'importance. Les Etats gèrent de moins en moins les affaires économiques, mais définissent, impulsent et évaluent les politiques publiques. Les exigences en matière de capacités institutionnelles d'intervention ne sont pas, évidemment, les mêmes. Les Etats des pays en développement rencontrent des difficultés dans la mise en place de ces institutions de “seconde génération”. La difficulté est plus grande lorsqu'il s'agit de passer du premier type de rôle au second, car les institutions de “première génération” sont à la fois incapables, dans beaucoup de cas, de changer de comportement, et plus grave encore, ont une capacité de résistance au changement grâce à leur ancrage dans le système. Les réflexes de gestion directe, souvent inefficace, empêchent ou retardent toute velléité de réforme. La conduite d'une politique de privatisation, par exemple, n'a pas les mêmes exigences qu'une action visant l'amélioration de l'efficacité de la gestion du secteur public. Souvent, c'est par la confusion de ces deux types de rôles que les échecs sont favorisés.

Le choix des institutions devant conduire une politique de réforme économique est capital. Le recyclage des anciennes institutions et des hommes qui les encadrent (comportements) est plus nuisible que l'opposition externe aux réformes. Les modèles de la “Nouvelle Economie Publique” condamnent de manière assez systématique la gestion bureaucratique (Niskanen, Buchanan) ; le management des politiques publiques peut connaître le même sort si les institutions mises en place se comportent en bureaucratie de monopole. Dans les économies en transition, souvent seules les appellations des institutions changent, les comportements demeurent intacts. Avec la Globalisation et la Mondialisation des activités économiques, ce ne sont pas que les entreprises qui sont en concurrence, les Etats aussi compétitionnent (Porter, 1986). Il y a en effet concurrence entre les Etats et “la capacité concurrentielle d'une économie nationale se mesure pour une part à la qualité de son Etat, à la lumière dont le système est administré. On voit donc se développer, depuis une dizaine d'années, une action et une réflexion de plus en plus déterminée qui tendent à soumettre la puissance publique elle-même aux disciplines du marché”. (Sévérino, 1992).

3. LE CAS DE L'ALGERIE

3.1. Le cadre général de la réforme économique

Depuis 1988, l'Algérie conduit une réforme économique qui a complètement transformé le dispositif législatif et réglementaire qui concerne aussi bien le secteur public que le secteur privé. Le gouvernement a opté pour une transition maîtrisée de l'ancien système

économique planifié vers une économie de marché. La promulgation depuis 1988 de plusieurs lois, ordonnances et décrets législatifs touchant tous les aspects du fonctionnement de l'économie nationale : loi d'orientation des entreprises publiques, loi sur la monnaie et le crédit, loi sur la concurrence, ordonnance sur la gestion des capitaux marchands de l'Etat, Code de l'investissement (1993), décret législatif sur la privatisation des entreprises publiques etc., exprime une volonté de l'Etat algérien de conduire une politique économique en direction de la libéralisation et de l'ouverture de l'économie au capital privé national et étranger.

En 1995, Le F.M.I. a appuyé les efforts de stabilisation de l'économie algérienne dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel de 3 ans allant d'avril 1995 à mars 1998. Au plan concret, ce dispositif a pour objectif le rétablissement des équilibres macro-économiques en termes de réduction du déficit budgétaire grâce à une diminution des dépenses publiques, l'amélioration du niveau des réserves de change, la maîtrise de l'inflation (passée de 39 % en 1994 à 12 % en 1996 selon les données officielles). Mais l'on peut constater en même temps l'augmentation du nombre de chômeurs avec une tendance vers l'aggravation avec l'accélération annoncée du processus de privatisation (en 1998), la baisse du taux de croissance dans le secteur industriel, la dégradation des services publics de base et la prolifération des activités improductives d'import-export qui récupèrent les rentes de monopole sur le commerce extérieur car l'économie algérienne n'est ni totalement ouverte au commerce extérieur ni soumise à un monopole de l'Etat.

Pendant cette période de réformes économiques, caractérisée aussi par de graves problèmes politiques ayant provoqué une insécurité et une destruction de nombreuses installations et infrastructures économiques et socio-éducatives, les institutions publiques, en particulier celles impliquées dans le processus de réformes économiques ont montré leurs limites dans la conduite de la transition. Les comportements bureaucratiques, les rigidités des règlements et les logiques rentières ont continué à produire des inefficacités aussi bien dans la conduite des politiques publiques que dans la gestion des entreprises publiques et des services publics.

3.2. L'absence de politiques publiques : l'exemple de la politique industrielle

Le programme de privatisation comme celui de l'amélioration des performances des entreprises publiques sont en principe dérivés d'une même politique industrielle. L'absence d'objectifs clairs est systématique dans les actions publiques. Les institutions publiques, à commencer par l'Etat, sont emballées par les réformes mais ne fournissent pas l'effort nécessaire pour définir les objectifs et les stratégies de mise en oeuvre. On a l'impression que l'intention d'engager les réformes suffit à trouver la solution au problème de la faible performance du secteur public. Les décisions de privatisation sont prises au gré des événements et au coup par coup. Pendant ce temps le secteur public non privatisable comme le secteur public de

service public continue à être géré comme par le passé avec les conséquences habituelles : inefficacité et inefficience, etc...

3.2.1. Le contenu d'une politique industrielle

Les réformes économiques annoncées et négociées avec les partenaires extérieurs ne sont pas traduites en politiques publiques, c'est-à-dire, la définition par l'Etat de l'ensemble des dispositions et des rôles de tous les acteurs publics ou privés, économiques ou administratifs nécessaires à la réalisation d'objectifs précis, mesurables, compréhensibles et évaluables. Une politique publique prend en considération les effets directs comme les effets indirects, les externalités comme les subsidiarités. Donc le propre d'une politique publique, par comparaison avec une politique d'entreprise, est qu'elle est contingente et intégrative. L'intervention de l'Etat, combien même ciblée sur un secteur, doit intégrer des vecteurs d'autres secteurs dès qu'il y a interdépendance entre eux (laquelle interdépendance est la cause des effets externes positifs et/ou négatifs). Selon la célèbre formule de Keynes : "L'important pour l'Etat n'est pas de faire ce que les individus font déjà et de le faire un peu mieux ou un peu plus mal, mais de faire ce que personne d'autre ne fait pour le moment".

La restructuration industrielle dans le cadre de la réforme économique constitue véritablement un domaine privilégié de politique publique de par l'importance de l'enjeu économique, le nombre élevé d'acteurs impliqués et l'existence de fortes externalités. Le rôle de l'intervention de l'Etat dans la définition et la mise en oeuvre de la politique industrielle est dès lors indispensable. Comme le note Sid Ahmed Abdelkader (1995) : "L'existence d'importantes externalités substantielles, ignorées dans l'approche F.M.I., milite en faveur de politiques publiques actives au plan industriel et commercial et non pas en faveur de la réduction du rôle de l'Etat impliquée dans les programmes stand-by". Mais le tout est dans la volonté de l'Etat, soit de mener une politique de développement, soit de gérer les équilibres monétaires ; or comme le note à juste titre F. Yachir (1996) : "L'Algérie est passée au cours de la décennie antérieure d'une politique de développement à une politique d'ajustement structurel, élaborée et exécutée plus ou moins en accord avec le F.M.I. et la Banque Mondiale". Dans un tel choix, la place d'une démarche en terme de politique industrielle s'en trouve réduite.

La définition et la mise en oeuvre d'une politique publique sont des processus lents et complexes faisant intervenir de nombreux acteurs et experts, c'est pourquoi des institutions publiques doivent superviser, animer, coordonner et contrôler les différentes phases d'élaboration et de mise en oeuvre. Rien n'est plus faux que de considérer qu'une fois adoptée, la politique publique sera exécutée spontanément. A partir de l'ensemble de ces considérations, peut-on parler de l'existence d'une politique publique dans le domaine industriel et commercial en Algérie ?

3.2.2. La volonté politique

Celle-ci s'est exprimée dans un cadre plus large, celui des réformes économiques rendues nécessaires voire inévitables à la suite de la dégradation des recettes pétrolières, de la faible performance des entreprises publiques et de la détérioration de la situation des finances publiques. Il s'agit certes d'une volonté politique même si elle était imposée ou conflictuelle au sein du système (Hidouci, 1995). La politique industrielle n'apparaît pas comme telle mais est souvent intégrée dans des processus moins pertinents comme la "restructuration du secteur public" ou la "réhabilitation de l'outil de production" ou encore la "privatisation" alors que c'est la politique industrielle qui devrait intégrer ces processus et/ou en faire des outils. D'ailleurs ces glissements sémantiques sont révélateurs de l'absence d'une vision systémique de la politique industrielle; en effet la notion elle-même n'est pas perçue de la même façon par ceux qui sont censés la définir et la mettre en œuvre : ainsi à partir d'une même tribune deux ministres du même gouvernement donnent à ce sujet deux visions différentes : pour l'un, le ministre des Finances, la politique industrielle porte sur le seul aspect structurel ou structure industrielle, la restructuration industrielle en est exclue; il déclare : «le lien entre structure industrielle (ou *politique industrielle*) et restructuration industrielle (ou *réhabilitation*), beaucoup pensent qu'il n'est pas nécessaire de définir des politiques industrielles, il faut laisser cette tâche à la privatisation». Mais il estime que "l'expérience des restructurations industrielles réussies en Europe occidentale prouve que c'est une erreur". Pour l'autre, le ministre de la Restructuration Industrielle et de la Participation, en conclusion à son exposé, déclare : "l'Algérie a lancé au cours de ces deux dernières années une vaste opération de restructuration-réhabilitation. Cette opération vient accompagner et soutenir le programme d'ajustement structurel. La privatisation et le partenariat font partie intégrante du programme de restructuration industrielle". Les deux déclarations convergent en tout cas sur un point : celui de l'absence d'une politique industrielle malgré une volonté politique de redressement du secteur industriel.

Partant de cette absence de l'expression formelle d'une politique industrielle par le gouvernement ; il serait hasardeux de se prononcer sur son contenu implicite. Il est vrai aussi que l'apparente absence d'une politique industrielle explicite ne signifie pas l'absence d'objectifs ou de choix prioritaires. Néanmoins cette absence altérerait la cohérence globale du système productif et ne favoriserait pas la démarche en terme d'avantages comparatifs et de compétitivité. Le traitement des externalités risque aussi d'être négligé en l'absence d'une politique publique. A ce titre on peut citer, comme exemple, l'absence de cohérence entre les qualifications exigées par les processus industriels et les formations données par les systèmes de formation professionnelle et d'enseignement supérieur, comme l'inadéquation entre les stratégies des entreprises industrielles et les programmes de recherche, etc...

3.3. L'encadrement institutionnel

Une politique industrielle en économie de marché doit favoriser la concurrence entre les entreprises, empêcher la constitution de monopoles ou au contraire favoriser, dans certaines filières, le marché oligopolistique pour des considérations d'innovation dans les process ou les produits dans une perspective de compétitivité internationale des entreprises, définir des incitations fiscales ou budgétaires etc. Donc un ensemble de décisions sont prises régulièrement par l'autorité publique, encore faudrait-il qu'il y ait des institutions capables à la fois de dégager une réflexion globale, de préparer la décision et d'en évaluer les résultats. Le "rapport sur le développement dans le monde" (Banque Mondiale 1997) note qu'une meilleure compréhension des institutions et des normes au coeur du fonctionnement des marchés montre combien il est absurde de penser que choisir une stratégie de développement, c'est choisir entre "l'Etat" et le "marché" et d'ajouter "institutions et développement sont inextricablement liés. Les pays ont besoin des marchés pour se développer, mais ils ont besoin d'institutions publiques performantes pour développer leurs marchés".

Dans le domaine de la réforme institutionnelle, l'Algérie a introduit de nouveaux dispositifs (lois sur la monnaie et le crédit, sur la concurrence, les capitaux marchands de l'Etat, la privatisation, l'entreprise publique etc.), ou amendé les anciens (Code des investissements, Code des douanes, Code de commerce, etc.), toutefois au niveau des structures (organismes, administrations), le changement n'a pas suivi, soit parce que les nouvelles structures administratives ne sont pas adaptées, soit parce que les anciens comportements ont prévalu dans ces dernières ; pourtant les nouvelles institutions sont nombreuses, on peut citer les principales : la Cour des Comptes voit ses prérogatives étendues grâce à son nouveau statut (1995) qui lui permet d'aller au delà de la mission traditionnelle de contrôle de conformité pour effectuer un contrôle d'efficacité et d'opportunité ; le Conseil National Economique et Social qui constitue pour le moment une tribune appréciable de concertation et d'évaluation des politiques publiques ; le Conseil de la Monnaie et du Crédit, le Conseil de la Concurrence, le Conseil National de la Privatisation etc... Les institutions de consultation, de coordination et celles de contrôle et d'évaluation sont peut-être les moins représentées dans le dispositif institutionnel algérien, car l'efficacité de ces conseils dépend en grande partie de l'information collectée et traitée, de l'expertise et des études prospectives et/ou stratégiques que fourniraient des organismes et des administrations spécialisés. Le même rapport (B. M. 1997) relève que "malgré la diversité des dispositifs institutionnels, les secteurs publics efficaces sont généralement caractérisés par l'existence, à l'échelon central, de solides capacités d'élaboration des orientations macro-économiques et stratégiques, par des mécanismes de délégation, de discipline et de discussion des orientations entre institutions, et par l'établissement de liens institutionnels avec les intéressés extérieurs au gouvernement, qui garantissent la transparence et la responsabilité et encouragent l'information en retour".

Il existe, à travers le monde, plusieurs modèles d'organisation institutionnelle : ainsi on trouve "les mécanismes de décision dans les

pays de l'O.C.D.E.” qui s'appuient sur des organismes très spécialisés; ou des “organismes centraux d'élite en Asie de l'Est” comme le M.I.T.I. (Ministère de l'Industrie et du Commerce Extérieur) au Japon, ou la Commission de la planification économique en Corée du Sud, qui sont les principaux instigateurs de la politique industrielle de ces pays.

CONCLUSION

Nous avons cherché, dans cet article, à mettre en évidence comment l'action de l'Etat peut être détournée ou contournée par les institutions publiques si une vision stratégique n'est pas présente à tous les niveaux de la hiérarchie des autorités publiques; en effet, ces autorités bénéficient de pouvoirs discrétionnaires considérables qui, s'ils ne sont pas canalisés et contrôlés, conduisent à une série d'inefficiences au sens de Leibenstein (X-efficiency). La démarche managériale, par opposition à la démarche bureaucratique qui est bâtie sur la logique des ressources, privilégie la logique des objectifs dans toute action organisée. Les politiques publiques bien conçues participent de cette démarche objectivée, car s'agissant de l'action dans le domaine administratif, donc hors marché, les actions séparées des différents acteurs ne conduisent pas à l'optimum, au moins pour les raisons suivantes : l'action publique a pour missions classiques la gestion des biens collectifs et la supervision des externalités, auxquelles s'ajoutent une mission moderne, la stratégie des relations internationales devenues impérieuse par la globalisation.

Le problème de la faible performance du secteur public industriel n'est pas forcément dans sa nature mais dans ses modes de gestion. La privatisation n'est pas non plus la forme de gestion devant conduire au développement durable et global dans toutes les situations. Pour l'un comme pour l'autre, des conditions objectives sont nécessaires pour leurs succès. Ces conditions relèvent de la capacité managériale de l'Etat à définir et à conduire des politiques publiques. Car “gouverner, c'est diriger à la façon dont on dirige une embarcation à l'aide d'un gouvernail. Pour gouverner, il faut disposer d'un savoir relatif à la carte de l'océan et au fonctionnement du bateau. Il faut également disposer d'une autorité reconnue. La possibilité du gouvernement d'un système administratif dépend donc de la question de la légitimité du savoir, de la question de la légitimité de l'autorité et de la façon dont est réalisée l'articulation entre savoir et autorité au sein de ce système” (Laufer, 1986).

La complexité des systèmes économiques exige de nouvelles compétences de la part des gouvernants et de nouvelles approches des problèmes. Le management des politiques publiques constituerait une de ces nouvelles approches. Les nouvelles contraintes dans le nouveau rôle de l'Etat ouvrent de nouvelles perspectives pour l'économie et la gestion publiques : la théorie économique du choix public a peut être fait son temps, elle cède la place à la théorie des coûts de transaction, au modèle de l'Agence et au management des systèmes complexes. Mais doit-on gérer un pays comme on gère une entreprise ? Là c'est tout un autre problème.

Références bibliographiques

- ABDELKADER S. A, 1995. *Un projet pour l'Algérie*. Ed. Publisud Paris.
- BENACHENHOU M, 1995. «Restructuration industrielle, privatisation et partenariat» in *2ème Forum sur l'investissement. Document photocopié, Alger* .
- BENBITOUR A, 1995. «Effets économiques de l'accord Stand-by et perspectives attendues de l'accord de facilité de financement élargie» in *2ème Forum sur l'investissement, juin. Document photocopié, Alger*.
- BOUYACOUB A, 1997. «La difficile adaptation de l'entreprise à l'économie de marché». In *Les Cahiers du CREAD, n° 39, 1er trimestre 1997. Alger*.
- GREFFE X 1995. *Les politiques publiques*. Ed. Thémis, Paris.
- ISAIA H, SPINDLER J, 1989. «Le management des politiques publiques locales et la décentralisation». In *Revue française de finances publiques, n° 25, 1989 Paris*.
- JOHNSTON J, CALLENDER G, 1997, «Gouvernements vulnérables. Disqualification inconsciente dans le nouveau modèle mondial économique et managérialiste ?» In *Revue Internationale de Sciences Administratives, n° 1, mars 1997, IISA. Bruxelles*.
- LAUFER R, 1986. «Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes». In *politiques et management public, Vol. 3, n° 1, 1986. Paris*,
- LECAILLON J, 1991. «Rôle économique de l'Etat» In *analyses de la S.E.D.E.I.S. n° 80, mars 1991*.
- PORTER M, 1986. *L'Avantage concurrentiel*. Inter-Editions, Paris.
- SÉVÉRINO J.M, 1992. «De l'économie de rente à l'économie de production : quelle stratégie pour l'Etat ?». In *Revue française d'administration publique, n° 61, 1992, IIAP, Paris*.
- THOMAS P.G., 1996. «Au delà des mots à la mode : faire face au changement dans le secteur public». In *Revue internationale des sciences administratives, Vol. 62, n° 1, mars 1996, IISA Bruxelles*.
- WORLD BANK, 1997. *Rapport sur le développement dans le Monde 1997*. Ed. World Bank, Washington D.C.
- YACHIR F, 1996. «Algérie : l'ajustement inachevé» In *Le Maghreb : enlisement ou nouveau départ ? Ed. L'Harmattan, Paris (sous la direction de Samir A.)*.

Notes

[*] Maître de Conférence à l'Ecole Nationale d'Administration - Alger. l

MALIKA HAMADI [*]

Les fondements théoriques de la privatisation

INTRODUCTION

Les débats des années 70 sur les nationalisations ont cédé le terrain durant les années 80-90 aux débats sur les privatisations et la transition vers l'économie de marché, tant dans les pays à secteur public prédominant que dans les pays capitalistes, bien que pour ces derniers, il ne s'agit pas d'une transition vers l'économie de marché, mais d'un désengagement supplémentaire par la privatisation. «Parmi les grandes puissances industrielles, les programmes de privatisation font inévitablement partie de la panoplie des décisions économiques : Etats-Unis, Canada, Japon, Grande-Bretagne, Italie, Espagne, Pays-Bas, Suède, Allemagne Fédérale, Belgique, et bien d'autres pays encore en adoptent le principe» (Durupty, 1988). Ce renversement d'orientation dans les politiques économiques des différents gouvernements est dû à la multiplication des problèmes du secteur public qui est devenu, au fil des ans, par son manque de performance, un grand dévoreur de deniers publics, sans arriver à réaliser des surplus pour s'autofinancer. Dans la mesure où le secteur public est devenu un lourd fardeau pour les Etats, la conjoncture internationale, et les changements dans le bloc des pays de l'Europe de l'Est qui ont même provoqué des changements dans la géographie de ces pays, de même que l'endettement croissant des pays en voie de développement, on fait que les solutions pour ces situations de crise passent par la libéralisation de l'économie, notamment par la privatisation.

La privatisation, ce terme qui a fait son entrée dans l'usage populaire récemment, est certainement corollaire de l'activité de cession des actifs du secteur public, qui est un phénomène remarquable des années 80. En effet, les termes «privatize» et «privatization» sont apparus pour la première fois dans la neuvième édition du «Webster's New Collegiate Dictionary» en 1983, où leur première utilisation importante date du début de 1948. D'après le Washington Post du 13 janvier 1986, S. H. Hanke affirme être à l'origine de la popularisation de ces termes, quand il était au service de l'U.S. President's Council of Economic Advisers en 1981 et 1982 (Hemming, Mansoor, 1988).

Il est vrai que les politiques qui encouragent la substitution de la production de biens et services publics par ceux du secteur privé ne sont pas une innovation récente, mais la grande gamme des activités publiques à privatiser, la variété des méthodes suggérées pour atteindre cet objectif et l'enthousiasme avec lequel la politique de privatisation dans certains cas est perçue, distinguent les efforts de privatisation

engagés aujourd'hui des opérations de privation réalisée dans le passé.

On examinera dans cet exposé l'origine des politiques de privatisation, les arguments avancés pour la justifier, les objectifs qui lui sont attribués, les conditions nécessaires à sa mise en oeuvre, et enfin les problèmes qui peuvent entraver sa réalisation.

1. ORIGINE DES POLITIQUES DE PRIVATISATION

1.1. L'expansion du secteur public

La propriété publique à travers le secteur public a pris des proportions considérables dans la période située entre les années 30 et 70, où l'Etat était devenu chef d'entreprise en prenant en main une grande partie de l'activité économique nationale. Cette remarquable naissance du secteur public dans cette période s'explique par la montée des pays qui prônaient l'idéologie du socialisme, et l'indépendance d'un grand nombre d'Etats du Tiers-Monde anciennement colonisés. Mais ceci n'exclut pas l'existence du secteur public dans les économies capitalistes. Cette situation de coexistence du secteur public et du secteur privé dans les pays capitalistes, qui semble contradictoire, a incité les théoriciens en économie à la justifier.

Les néo-classiques l'expliquent par l'optimum économique défini par Pareto. Dans une économie de concurrence parfaite, il est impossible d'augmenter le bien être d'un individu sans diminuer celui d'un autre, et on ne peut augmenter la production d'un produit sans diminuer celle d'un autre, étant donné que les ressources sont limitées. Mais la réalité est loin de la concurrence parfaite et le monopole est là, ce qui pousse l'Etat à s'accaparer de ces monopoles pour les exploiter conformément au bien être collectif. (Nguyen Quoc Vinh, 1979).

Pour les marxistes ; l'Etat capitaliste créa les conditions de l'accumulation du capital privé pour qu'il ne subisse pas de pertes, compte tenu de la lutte que mènent les travailleurs pour diminuer le taux d'exploitation dont ils sont victimes; cette situation fait ressortir la profonde contradiction du système capitaliste : l'accumulation du capital conduit à une baisse des profits. L'Etat prend en charge une partie du capital de l'économie et le met en valeur réduite ou une gestion équilibrée, voire déficitaire, ce qui permet la continuation de l'exploitation capitaliste privée (Nguyen Quoc Vinh, 1979).

Dans les pays en voie de développement (P.V.D.), peu d'investisseurs capables de prendre des risques étaient en mesure de faire fonctionner des entreprises modernes, en plus le capital nécessaire pour l'investissement dépasse les capacités du secteur privé indigène. (Hemming. Mansoor, 1988). Ceci a donné une justification à l'intervention de l'Etat en tant que premier responsable du développement de toute la nation. L'expansion du secteur public était motivée aussi par l'influence de quelques économistes, latino-américains surtout, qui ont établi des modèles de développement

fondés sur le rôle dominant de l'Etat et qui voyaient dans la planification le moyen idéal pour l'utilisation efficace des ressources disponibles.

L'intervention de l'Etat visait à la fois l'économique et le social. En effet des profits sociaux importants étaient attendus de la création des entreprises publiques. Dans plusieurs cas on vise, par la propriété publique, la satisfaction des objectifs de la politique sociale, comme par exemple la création ou l'augmentation de l'emploi, l'équilibre régional, etc...

Ces facteurs et bien d'autres ont contribué à l'expansion du secteur public un peu partout dans le monde. Cette expansion se manifeste par plusieurs indicateurs, notamment le taux de contribution du secteur public dans la formation du PIB et/ou de la valeur ajoutée et qui varie d'un pays à un autre, suivant les politiques poursuivies. Les tableaux 1 et 2 nous en donnent un aperçu. Elle se manifeste aussi par la multiplication du nombre des entreprises publiques qui a atteint des milliers dans certains pays. A titre d'exemple, au Mexique, au début des années 60, il y avait environ 150 entreprises qui étaient propriété de l'Etat. En 1980, ce nombre a grimpé au moins à 400 (Berg, 1987). Jusqu'au début des années 90, on estimait le nombre d'entreprises publiques à 87000 en Pologne, il en existait approximativement 2000 en Hongrie et environ 2500 en Tchécoslovaquie (Vuylsteke, 1990).

Tableau 1
La part des entreprises publiques dans le PIB
durant la mi-70

Pays	La part des entreprises publiques dans le PIB
Pays industrialisés non socialistes :	
Hollande	4 %
Espagne	4 %
Autriche	15 %
Pays en développement non socialistes :	
ASIE	
Népal	1 %
Taiwan	14 %
AFRIQUE	
Liberia	7 %
Zambie	38 %
AMERIQUE-LATINE	
Guatemala	1 %
Guyane	38 %
EUROPE	
Malte	4 %
Portugal	14 %

Source : Richard Hemming & Ali Mansoor :
«Privatization and public enterprises» Occasional paper
n° 56 IMF Washington, DC January 1988, p. 3.

Tableau 2
Pourcentage de la plus-value totale du secteur public
dans différents pays

Pays	Années	Pourcentage de la plus-value totale
Tchécoslovaquie	1986	97,0
République Démocratique Allemande	1982	96,5
U.R.S.S.	1985	96,0
Yougoslavie	1987	86,6
Hongrie	1985	85,8
Pologne	1985	81,7
Chine	1984	73,6
Moyenne		90,6
France	1982	16,5
Autriche	1978-79	14,5
Italie	1982	14,0
Nouvelle-Zélande	1984	12,0
Turquie	1985	11,2
République Fédérale Allemande	1982	10,7
Grande-Bretagne	1983	10,7
Portugal	1976	9,7
Australie	1978-79	9,4
Danemark	1979	6,3
Grèce	1979	6,1
Espagne	1979	4,1
Hollande	1971-73	3,6
U.S.A.	1983	1,3
Moyenne		9,3

Source : Milanovic (1989), pp.15-20.

L'Algérie compte parmi les pays qui ont vu leur tissu industriel s'élargir grâce à la mise en oeuvre des plans de développement (plan triennal 1967-69, premier plan quadriennal 1970-73 et deuxième plan quadriennal 1974-77). Le tableau 3 synthétise : le montant pour chaque période, les allocations aux secteurs dits productifs, la part de l'investissement dans l'industrie et l'énergie, la part de l'agriculture et l'hydraulique et enfin la part de l'infrastructure économique et sociale.

Tableau 3
Les allocations aux investissements durant la période
1967-78

Rubriques	Plan	Plan	Plan	1978
	1967-69	1970-73	1974-77	
Montant prévu en milliards de DA	9,06	27,75	110,22	93,63
Allocations aux secteurs dits productifs (en %)	83 %	69 %	71 %	-
Investissement concentré sur l'industrie et l'énergie (en %)	49 %	35 %	38 %	-
Agriculture et hydraulique	18 %	18 %	15 %	15 %
Infrastructure économique et sociale	17 %	30 %	30 %	-

Source : Ministère de la Planification et de l'Aménagement du Territoire : «Synthèse du bilan économique et social de la décennie 1967-78», mai 1980, p. 2

1.2. La performance des secteurs public et privé

Malgré la grande expansion du secteur public dans le monde, sa performance est restée cependant faible. Les comparaisons entre le secteur public et le secteur privé montrent que les entreprises privées sont plus performantes et qu'elles sont plus soumises à la discipline du marché qui oblige leur management à être plus efficace dans l'allocation des ressources et la productivité. «La performance des entreprises publiques dans les pays en développement a souvent été décevante, et elles sont généralement jugées moins rentables que les entreprises du secteur privé. En conséquence, les autorités sont souvent amenées à

les subventionner largement afin de couvrir leurs pertes d'exploitation ». (Hartman, Nawab, 1985).

Au contraire de l'entreprise publique qui bénéficie de favoritisme en ce qui concerne l'allocation des licences d'import, l'exemption des taxes d'import et l'accès facile aux ressources financières à moindre coût d'emprunt, dû à des garanties explicites ou implicites du gouvernement, l'entreprise privée quant à elle doit se soumettre à des contraintes, tant externes, provenant du marché physique des produits, et du marché financier, qu'internes par le contrôle des actionnaires qui l'oblige à améliorer sa performance :

- La concurrence sur le marché physique :

Une concurrence relativement élevée sur le marché physique incite le management à offrir des biens et services suivant le besoin des consommateurs, à un prix de marché reflétant le coût de production. La position de monopole de plusieurs entreprises du secteur ne stimule pas le management pour une utilisation efficace des ressources.

- La sanction par la faillite :

Un marché concurrentiel sanctionne les industries inefficaces par la faillite, qui oblige le management à être plus efficace. L'existence pour les entreprises publiques de la facilité de faire face à des pertes opérationnelles à travers des transferts budgétaires du gouvernement représente un élément de découragement pour le management à améliorer la performance et par conséquent, permet aux entreprises inefficaces de demeurer sur le marché.

- Les contraintes des banques :

Les banques imposent des contraintes aux managers des entreprises privées avant d'accorder le prêt, contrôlent leurs performances après le contrat pour maximiser le repayment, en menaçant de stopper les acomptes suivants, ou de ne pas renouveler des contrats, ce qui oblige le management à être de plus en plus efficace. Le management des entreprises publiques n'est pas soumis aux mêmes conditions. Le gouvernement soutient les obligations de ces entreprises et l'existence des institutions financières du secteur public permet à leur managers d'éviter de telles contraintes.

- Les rémunérations :

Dans les entreprises privées, il existe une liaison directe entre la performance de la firme, la structure des salaires, et les perspectives du manager. Quand le management réussit, il est récompensé (augmentation des salaires et partage du profit) ; quand sa performance est jugée non satisfaisante cela peut entraîner la perte de l'emploi pour le manager. Dans le premier cas, le salaire du manager peut augmenter sur le marché, comme récompense offerte par d'autres entreprises. Dans le deuxième cas, le marché exerce une sanction implicite sur le manager congédié, par la réduction des chances de trouver un autre emploi. Dans le secteur public, dans le cas général, il n'y a quasiment

pas de relation entre la performance de l'entreprise et la structure des salaires. Dans la plupart des cas, les managers du secteur public sont traités comme des fonctionnaires ; par conséquent, leurs salaires sont, en grande partie, fixés. Les performances financières de l'entreprise n'ont pas d'effets sur la structure des salaires, ce qui se traduit par une absence d'incitation à la recherche d'une plus grande profitabilité.

Des études comparant la performance des entreprises privées à celle des entreprises publiques, démontrent que ces dernières ont relativement montré une faible performance, due essentiellement à des facteurs tels que le faible encouragement associé à la propriété publique. Cependant, quelques exemples ont démontré, que le secteur public peut être plus performant que le secteur privé, comme dans le cas de «American Electricity Utilities» (Esen, 1989).

Tableau 4
Etudes comparant la performance des entreprises privées à celle des entreprises publiques

Auteurs	Années	Objets de l'étude	Résultats
Krueger et Tuncer	1982	Comparaison entre la performance des entreprises publiques et privées, dans le secteur industriel turc durant la période 1963-76.	Malgré le fait que la moyenne du taux de croissance de la productivité totale des facteurs dans les entreprises publiques (2,65) est beaucoup plus élevée que le taux de croissance des entreprises privées (1,84), dix entreprises privées sur quatorze ont montré une grande efficacité en termes de capital et l'usage du travail par unité de l'output, que leurs homologues du secteur public.
Kim	1981	Comparaison entre la performance publiques et privées, dans le secteur industriel Tanzanien, durant la période 1970-75.	Dans le secteur privé l'output brut par unité du capital et le surplus comme proportion de la valeur ajoutée était de 14,4 % et de 7,7 % plus élevé que dans le secteur public. Les entreprises privées ont un surplus opérationnel, alors que les entreprises publiques subissent de grandes pertes.
Hill	1982	Examen de la performance des usines (mills) publiques et privées Indonésiennes	La performance des entreprises publiques était insatisfaisante dans la plupart des cas (mais pas tous). Le secteur public a échoué dans la réalisation des revenus suffisants pour couvrir les coûts.
Kirk	1984	Comparaison entre la performance des entreprises publiques et privées dans les pays en voie de développement.	La performance des entreprises publiques était insatisfaisante dans la plupart des cas (mais pas tous). Le secteur public a échoué dans la réalisation des revenus suffisants pour couvrir les coûts.
Pyrke	1982	Comparaison entre la performance des entreprises publiques et privées opérationnelles dans différents secteurs de l'économie Britannique durant la période 1971-80.	Les entreprises publiques dans toutes les activités ont montré une faible performance en termes de l'utilisation des ressources et étaient moins rentables.

Source : Rifat Esen: «Privatization in developing countries : The objective, principales and techniques», Yapi Kredi Economic Review Vol. III, n° 3 April 1989, pp. 42-43.

1.3. L'échec du secteur public et la privatisation

La faible performance du secteur public et son incapacité d'atteindre les objectifs du développement font aujourd'hui qu'il pèse lourdement sur les

budgets des différents Etats, surtout ceux du Tiers-Monde, et laisse conclure à son échec dans l'accomplissement des missions qui lui ont été assignées, à savoir la réalisation d'un développement économique et social. D'après Mohsen Toumi, consultant tunisien : «Le calcul du déficit est très difficile à réaliser et, en réalité, c'est avant tout un calcul politique» (Ziady, 1988), c'est dire que le jugement porté sur le secteur public selon lequel ce dernier a échoué dans sa totalité, ne peut être qu'un jugement de valeur, s'il n'est pas soumis à une étude au cas par cas. Mais c'est le nombre élevé d'entreprises publiques déficitaires qui fait que beaucoup d'auteurs jugent que ce secteur a réellement échoué.

C'est l'efficacité et l'accroissement de la production qui deviennent dans les années 80, de plus en plus, les critères les plus importants dans la prise de décision des gouvernements dans le domaine économique. La grande expansion du secteur public qu'a connue le monde s'est faite dans le but de casser la chaîne du sous-développement et améliorer le niveau de vie de tous les citoyens de façon égale sous l'égide du socialisme. C'est sur ce terrain même, c'est-à-dire le développement, que la privatisation a pris aussi de l'ampleur et est devenue un moyen pour accroître l'efficacité et la productivité dans les pays développés comme dans les P.V.D.

Dans les économies où règne la concurrence, il est admis qu'accroître la productivité et l'efficacité, entraîne une augmentation dans le niveau du bien être des consommateurs et la performance dans l'ensemble de l'économie. Pour les pays en voie de développement, la privatisation semble constituer une «solution» pour les différents problèmes du secteur public, surtout son déficit qui s'accumule d'année en année, comme elle reste la voie la plus recommandée par les institutions financières internationales ; mais la privatisation, en réalité, ne peut être une fin en soi ; ce n'est pas par un simple changement dans la propriété qu'il va y avoir une performance financière et économique. Il est superficiel de voir la privatisation comme une panacée pour les différentes difficultés du secteur public. Dans différents pays, des efforts sont fournis pour améliorer les modes d'organisation et rehausser la performance des entreprises publiques, la privatisation constituant seulement une méthode parmi d'autres pour une telle restructuration.

L'OCDE définit ainsi la privatisation «La cession d'actifs publics à des individus ou des entités privées en vue d'améliorer l'efficacité de l'affectation du stock du capital existant une fois que les garanties constitutionnelles et juridiques auront été mises en place et sans ambiguïté. Dans ces conditions, il convient d'examiner une série de questions concernant la cession d'actifs, l'utilisation de l'usufruit des actifs immobilisés et l'amélioration du fonctionnement des actifs privatisés» (Van Brabant, 1991).

Les différentes définitions du concept de privatisation et l'abondance des écrits sur le sujet, laissent régner la confusion dans la définition du vrai sens du concept. «La privatisation est synonyme de restructuration (Tunisie), d'autonomie (Algérie), de transfert (Maroc), de désétatisation (Brésil), de réaction face à la croissance de la bureaucratie (Etats-Unis), de changement surtout des structures organisationnelles (Pays-Bas), de

dénationalisation des entreprises compétitives et bénéficiaires nationalisées par le gouvernement socialiste élu en 1981 (France)» (Bouachik, 1982). Il faut noter qu'en Algérie l'autonomie des entreprises publiques n'a jamais été une autonomie dans le sens du transfert de la propriété du secteur public au secteur privé comme c'est le cas dans la privatisation. Dans son acception la plus large, la privatisation «regroupe à la fois les opérations de dérégulation et de renforcement de la concurrence, le démantèlement des monopoles publics, le recours aux régimes de concession et de sous-traitance pour effectuer des missions de service public, ainsi que les cessions d'actifs publics, les allocations distribuées par l'Etat aux consommateurs d'un service qui sera fourni par un prestataire privé» (Rhomari, 1989). Les définitions de la privatisation en général tournent autour du processus de la cession ou du transfert des actifs publics à des privés, quelles que soient les techniques utilisées et qui varient selon les politiques et les objectifs visés.

La privatisation peut être aussi perçue comme étant le processus de restructuration du secteur public, à travers lequel le gouvernement change ses relations et sa politique envers ses anciennes entreprises, en établissant un équilibre entre le secteur public et le secteur privé. En considérant la privatisation comme un élément dans ce processus d'équilibre, il y aura une nouvelle distribution dans les rôles entre les deux secteurs. De ce fait, la privatisation ne veut pas dire nécessairement que l'Etat deviendra un agent passif exclu des activités économiques. C'est un processus qui développe de nouvelles relations entre l'Etat et le marché malgré la réduction nécessaire de son rôle dans l'économie (Ingve, Engen, 1993).

2. ARGUMENTS ET OBJECTIFS DE LA PRIVATISATION

2.1. Réduire l'interférence politique dans l'entreprise

L'interférence politique dans les opérations des entreprises publiques se manifeste par le contrôle exercé par les gouvernements, et leur ingérence dans la gestion. Le management de l'entreprise privée possède un grand degré d'autonomie financière et peut prendre en charge les activités économiques selon les signaux du marché. Par contre, le management des entreprises publiques a une autonomie financière limitée de même qu'est limité son pouvoir de prendre des décisions sur des questions stratégiques qui concernent les différentes activités de l'entreprise.

Dans l'entreprise publique, des décisions sur des questions stratégiques tels que l'emploi, l'investissement, les prix, etc... sont dans plusieurs cas dictées par la tutelle sans tenir compte de leurs conséquences financières négatives pour l'entreprise. Par exemple, en Turquie (Esen, 1989), les managers étaient politiquement contraints d'augmenter le nombre d'employés parce que les entreprises publiques avaient pour mission, entre autres, la réduction du chômage, au détriment de la productivité et de la profitabilité, les décisions de l'investissement étaient motivées par la politique (élargir la base électorale) et le social (la réduction des inégalités régionales par

l'investissement et la distribution des revenus) plutôt que par des raisons économiques en premier lieu.

Il faut noter aussi que les prix des produits et services du secteur public sont déterminés en deçà du niveau du marché pour protéger les classes aux bas revenus, pour combattre l'inflation et encourager les industries locales. «Incontestablement, l'Etat est moins généreux que le marché pour les entreprises en bonne santé. Il n'a pas, par définition, le goût du risque d'un entrepreneur privé» (De La Rocque, 1993).

La privatisation va donc améliorer la qualité des décisions managériales, en donnant plus de liberté aux managers. Après la privatisation ce sont les actionnaires privés qui exercent un contrôle sur la conduite de l'entreprise. Les actionnaires seront mieux informés et demanderont plus de détails que le gouvernement parce qu'ils partagent directement les bénéfices, et subissent les coûts (pertes) qui découlent de la façon dont l'entreprise est gérée. Généralement, la non-maximisation des profits des entreprises publiques n'incite pas à un mécanisme de contrôle sur leur management, compte tenu des objectifs qui leur sont assignés.

2.2. Réduire les déficits budgétaires des gouvernements

L'aisance financière dont jouit l'entreprise publique, par les subventions étatiques, quelles que soient ses pertes, a fait d'elle un dévoreur de deniers publics sans arriver à produire des surplus pour s'autofinancer par ses propres capacités. Les déficits budgétaires des gouvernements sont désignés comme la source des déséquilibres qu'affrontent plusieurs P.V.D. En devenant privée, l'entreprise doit abandonner l'accès direct à l'aide financière du gouvernement, et sera soumise à la discipline imposée par le marché des capitaux.

Dans le programme de la Banque Mondiale (programme d'ajustement structurel «PAS») la privatisation dans plusieurs P.V.D. est vue comme une politique majeure pour alléger le fardeau administratif et financier que représentent les entreprises publiques pour l'Etat (Esen, 1989). La création des entreprises publiques en vue de produire des biens et services à des prix bas (objectifs sociaux) et produire des surplus, représentait une contradiction dans les objectifs (Esen, 1989). De ce fait les entreprises publiques subissaient des pertes plutôt que de réaliser des profits.

Le transfert de la propriété publique au secteur privé à travers la vente des actifs fournira au gouvernement (concerné) un gain ou un revenu, le montant dépendant principalement de la condition financière de l'entreprise à privatiser et des techniques choisies pour la privatisation. La vente d'une entreprise qui est financièrement bénéficiaire suppose que le gouvernement perdra le revenu futur que l'entreprise est censée réaliser. Par contre, la vente des entreprises publiques déficitaires, freinera la saignée dans le budget du gouvernement en économisant les subventions accordées aux entreprises publiques, ce qui aura un impact positif sur le solde du budget du gouvernement. Ceci explique pourquoi plusieurs gouvernements veulent vendre les entreprises qui subissent

des pertes et hésitent en ce qui concerne les entreprises qui réalisent des profits (Esen, 1989).

2.3. Stimuler l'actionnariat populaire

Un autre argument pour la privatisation du secteur public, c'est la distribution des actions à un grand nombre d'actionnaires citoyens et employés au sein de l'entreprise ; «certains dirigeants estiment qu'elle reste un bon moyen, via l'acquisition d'actions par les salariés et l'attribution de «stock options» aux dirigeants, de souder et mobiliser le personnel d'une société» (De la Rocque, 1993). Ainsi, l'un des objectifs de la loi sur la privatisation au Maroc est l'accès de nouvelles catégories sociales à la propriété mobilière et le développement de l'actionnariat populaire. L'intéressement de jeunes entrepreneurs, des ménages, des ressortissants marocains à l'étranger et des salariés des entreprises privatisables constitue une cible importante pour la production de ce type d'action (la lettre du CENEAP, 1991).

En Grande-Bretagne (Esen, 1989), l'un des objectifs de la politique de Thatcher est la dispersion des actions à un grand nombre d'actionnaires, par l'adoption du programme de «Spreading Share Ownership» (SSO) ou la propagation de la propriété ; le programme «SSO» est considéré comme un promoteur de la «Property Owning Democracy», en d'autres termes, le capitalisme populaire. Il y a deux approches pour le programme «SSO» à travers la vente d'actifs :

a) «Wider Share Ownership» (WSO), ou l'élargissement de la propriété, en motivant l'épargne personnelle, par des investissements cotés en bourse.

b) «Employee Share Ownership» (ESO), ou les travailleurs actionnaires dans leurs entreprises ; ceci vise l'augmentation de l'efficacité de l'entreprise en établissant une identité réelle de l'intérêt entre l'employé et son entreprise. En d'autres termes, quand les employés possèdent des parts dans leur entreprise, ceci les motive sensiblement pour augmenter les profits en axant l'effort sur l'efficacité et la productivité.

Pour inciter les petits épargnants à investir en bourse, on les encourageait par les bas prix «Under Pricing». Dans le cas de «l'ESO», des offres spéciales, des traitements préférentiels et des concessions dans les taxes représentaient les encouragements essentiels, ce qui a eu un large impact sur la propriété des actions dans ce pays. Les cadres dirigeants sont aussi encouragés à être actionnaires dans leur propre entreprise par la technique du «Leverage Management buy out» (LMBO). Les opérations des «LMBO» permettent aux cadres de direction salariés de racheter leur entreprise, avec un concours des banques ou des groupes financiers. Cette opération peut s'étendre aux employés de l'entreprise par ce qui est connu sous l'appellation du «Leverage Management/employee buy out». La vente de l'entreprise à son encadrement et éventuellement ses employés, permet de maintenir son identité et sa pérennité, et évite qu'elle ne soit reprise par un concurrent. Cette opération crée une motivation chez les cadres dirigeants puisqu'ils deviennent désormais associés, ce qui engendre

un effet bénéfique sur la performance industrielle et par la même financière.

La participation permet d'atteindre «deux objectifs apparemment inconciliables ou que l'on considère trop souvent comme tels : amélioration de l'efficacité économique et épanouissement des hommes à la fois sur le plan matériel et moral» (Dassault, 1978).

2.4. Accroître la concurrence et l'efficacité

On avance l'argument que l'augmentation de l'efficacité suit la privatisation, comme conséquence de la croissance de la concurrence et non pas comme effet directe du changement de la propriété. L'ampleur de l'action pour élever l'efficacité à travers la privatisation est limitée par l'étendue des marchés et leur niveau de concurrence. Parmi les facteurs qui peuvent constituer des obstacles à leur concurrence, trois ressortent :

a) Les entreprises publiques tiennent leur existence de la défaillance du marché, et ceci ne stimule pas la concurrence. Si, par exemple, l'entreprise publique est en position de monopole, ouvrir un marché n'attire pas la concurrence.

b) La concurrence ne peut être appropriée, spécialement quand les entreprises sont subventionnées et prennent en charge des activités non rentables ; cette situation existe souvent quand l'entreprise a des objectifs sociaux ou autres objectifs non commerciaux.

c) Le troisième facteur qui peut limiter la concurrence est la difficulté de désigner les régimes réglementaires efficaces.

3. PREALABLES A LA PRIVATISATION

3.1. Les conditions socio-politiques

Il doit être reconnu que le processus de la prise de décision n'est pas un élément neutre. L'intensité de la nature politique du sujet, le rôle de l'idéologie et l'influence du pouvoir des groupes ou des élites peut jouer un rôle prépondérant. L'environnement politique qui encourage l'efficacité dans le secteur privé est une pré-condition pour la réussite de la privatisation et constitue une part intégrale du processus de l'ajustement général (Shirley, 1988).

Les considérations politiques ont naturellement un grand impact sur la décision de privatiser et déterminent les mécanismes à appliquer. Les gouvernements ont tendance à adopter les mécanismes qui assurent la dispersion des actions, et par conséquent, la dispersion de la propriété. Dans le cas d'une entreprise à faible performance financière, les investisseurs privés peuvent imposer au gouvernement de supprimer les obligations (dettes) de l'entreprise ; ceci peut créer des difficultés vis-à-vis de l'opinion publique.

La dimension politique du processus de privatisation en Europe de l'Est peut être plus importante que dans d'autres pays. Des critiques sur

la vente des actifs d'Etat à des prix bas et sur le manque de transparence sont attendues. Il y aura des ressentiments envers la concentration du capital et envers les nouveaux propriétaires, spécialement les étrangers (Vuylsteke, 1990).

Les privatisations des entreprises est-allemandes étaient effectuées dans un contexte défavorable, «les contraintes politiques, qui étaient déterminantes lors de la fixation d'un taux de change (trop élevé) et qui joue un rôle prédominant dans le domaine social notamment (croissance rapide des salaires) ont largement contribué à ruiner ce qui pouvait rester de la valeur de l'appareil de production des entreprises est-allemandes (certaines opérations de privatisation étaient des bradages) (Benosmane, 1993).

La grande gamme des méthodes de privatisation offre souvent la possibilité de faire face aux contraintes socio-politiques. Mais la dissolution soudaine de différentes entreprises publiques peut être politiquement difficile dans des environnements donnés. Des défauts dans la structure macro de l'environnement économique en général, peuvent créer des contraintes sévères en ce qui concerne l'investissement. La conduite d'un programme de privatisation et les résultats qui en découlent seront fortement conditionnés par l'allure que prendront les réformes dans l'environnement macro-économique et sa stabilité. Pour éviter les oppositions au programme de privatisation, une plus grande importance doit être donnée à l'information qui explique les avantages de la privatisation; une présentation prudente de l'intention du gouvernement au grand public peut être la clé à l'initiation du programme. Un gouvernement de l'Afrique de l'Ouest a choisi de ne pas utiliser le terme de «privatisation», mais plutôt, «ouverture du capital» de l'entreprise publique aux intérêts privés. Dans de nombreux pays le terme «restructuration» plutôt que privatisation était utilisé (Vuylsteke, 1988). Au Maroc, «le désengagement progressif de l'Etat, privatisation dite latente, opaque, déguisée ou silencieuse, a été consommée sans support juridique spécifique et par bon nombre de sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'Etat cède progressivement une partie de ses actifs au profit du secteur privé» (Bouachik, 1982).

3.2. La condition légale

La préparation de la structure législative est une condition préalable pour le lancement du programme de privatisation, bien qu'il existe des exemples d'opérations de privatisation réalisées sans support juridique comme il a été mentionné plus haut. La question délicate de la propriété explique pourquoi une législation permettant la privatisation est cruciale dans les économies socialistes.

En Hongrie (Vuylsteke, 1990), une loi a été approuvée en juillet 1989, pour transformer les entreprises publiques en sociétés avec la participation privée. En février 1990, deux lois ont été approuvées, l'une concernant la création de l'agence de la propriété d'Etat, «State Property Agency» comme agence chargée de la privatisation, l'autre concernant la protection des actifs de l'Etat confiés aux entreprises. Dans ce pays, il faut faire une distinction entre les entreprises publiques

administrées, où le gouvernement central a des droits de propriété clairs et les entreprises autonomes «self governed» qui sont gouvernées par le conseil d'entreprise ou une assemblée déléguée ; cette situation d'entreprises autonomes ressemble à l'autonomie des entreprises publiques en Algérie.

Un très grand nombre d'entreprises publiques ne peuvent être privatisées dans cette forme légale ; l'exception, ce sont les entreprises mixtes entre gouvernements et privés où le gouvernement pourra vendre tout ou partie de ses actions. Les différentes lois sur l'autonomie dans différents pays étaient le résultat d'un effort de décentralisation, car ces entreprises faisaient l'objet de lourds contrôles de la tutelle.

«Dans l'expérience anglaise, on fait la différence entre entreprise publique et société nationale. L'entreprise publique est considérée plus étatique» (Benbitour, 1992). Dans le programme de dénationalisation du gouvernement Thatcher, «le processus retenu était le passage préalable d'une entreprise publique à une société nationale» (Benbitour, 1992). Alors que l'autonomie préconise le passage de société nationale à entreprise publique. Les partenaires ou les investisseurs éventuels soulèvent souvent le problème de l'identité du propriétaire, le manque de clarté sur ce point peut retarder un programme de privatisation de grande envergure, et dissuader des investisseurs.

En Algérie, bien que la loi «ordonnance» sur la privatisation n'ait été promulguée qu'en 1995, le processus hors secteur industriel a été entamé bien avant, par la vente des biens immobiliers vacants en 1980, et le démantèlement des entreprises agricoles faisant partie de l'ex-fonds de la Révolution Agraire en 1987. En 1988, la privatisation s'est étendue au secteur pétrolier de manière clandestine et rampante au début, puis le processus s'est accéléré sous le couvert du règlement de la dette extérieure. Dans le domaine touristique, elle a débuté par les contrats de gérance ou de «gestion». «Le processus de privatisation s'est effectué au fil des années et au gré des circonstances de manière non systématique et pour répondre à des besoins politiques, économiques ou financiers circonstanciels, sans vision de long terme» (Benachenhou, 1992).

3.3. Le diagnostic de l'entreprise à privatiser

Le diagnostic de l'entreprise publique à privatiser est une étape préliminaire. On effectue un examen minutieux des opérations et de la finance de l'entreprise par une analyse financière couvrant la situation des dettes de l'entreprise, la structure du capital et sa performance antérieure. Après cet examen, il y aura une évaluation préliminaire des actifs ou des actions et une détermination initiale de la technique ou des techniques de privatisation à appliquer. Pour cette opération, il faut mobiliser des auditeurs expérimentés. Dans les P.V.D., on rencontre souvent le problème du manque d'informations comptables fiables pour une analyse financière complète.

La rentabilité d'une entreprise est une question déterminante pour savoir si elle va être vendue facilement ou non. Les expériences des

pays développés et des pays en développement démontrent que la privatisation n'est pas limitée seulement aux entreprises qui ont une grande performance. Les entreprises déficitaires et d'autres avec une valeur nette négative peuvent être vendues à travers une variété de techniques, avec différents résultats pour le gouvernement. Si le gouvernement juge que l'entreprise publique ne peut être vendue à un prix acceptable, il peut opter pour d'autres solutions temporaires ou permanentes, comme les contrats de management ou le «leasing» et, dans certains cas, la liquidation.

En pratique, il a été prouvé que des entreprises déficitaires, après une restructuration efficace, ont été privatisées ; c'est le cas de «British Airways» (Vuysteke, 1988) qui a été restructurée par l'introduction de nouvelles pratiques opérationnelles et par la réduction du nombre des travailleurs, ce qui en a fait un investissement intéressant, et elle a été vendue par une offre publique d'actions. La privatisation sans restructuration donne souvent un prix bas de l'entreprise.

Dans certains pays, la situation de déstructurations financière des privatisables qui présentent de graves dysfonctionnements internes, et subissent des contraintes externes liées à la production de biens collectifs ou de services publics (Rhomari, 1993), laisse prévoir leur restructuration financière préalablement à leur privatisation ; «les allemands n'ont pas opté pour une privatisation des entreprises à travers l'émission d'actions par la bourse comme le fait le Maroc car l'effort d'assainissement nécessaire était grand» (Benosmane, 1993).

Si l'entreprise est excessivement endettée, il faut savoir si le gouvernement assumera les obligations de l'entreprise pour qu'elle ait une valeur nette positive et adéquate avant la vente, et devienne un investissement attirant. Dans le cas de la reprivatisation de «Agrupardos Hôtel» (Vuylsteke, 1988), une des entreprises déficitaires du groupe espagnol «Rumsa», le consortium d'acquéreurs constitué d'investisseurs étrangers et espagnols ont assumé toutes les obligations. En général, le total des dettes proposées à être absorbées par l'acheteur est un critère majeur dans l'évaluation des offres.

La restructuration de la dette nécessite différents types d'arrangements : comme la réorganisation complète des dettes sélectivement assumées par des entités nouvelles, ou bien, faire une conversion en actions cotées ou encore des arrangements avec une partie tierce pour le service de la dette pour le compte de l'entreprise publique. Assumer les dettes et les reprogrammer, demande le consentement des créditeurs et nécessite donc des négociations avec eux. Le succès de la restructuration tient autant aux mesures prises par les entreprises elles-mêmes qu'à l'environnement économique dans lequel elles opèrent (Marer, Zecchini, 1991).

4. DIFFICULTES ET ENTRAVES A LA PRIVATISATION

4.1. Le problème de l'emploi et du management

Souvent, la privatisation est accompagnée par des mesures sévères de licenciement du personnel ; il en est de même dans le cas des contrats de management où les expériences montrent que la réduction dans le nombre des employés est souvent nécessaire. Au Maroc un licenciement arbitraire des employés suite à la privatisation de l'OCE est un exemple illustratif à ce propos (Bouachik, 1982).

Il est nécessaire de mettre en place un filet social qui assure l'indemnisation des travailleurs licenciés, notamment l'indemnisation chômage pour au moins atténuer cet effet négatif. Toutefois, il y a des exceptions où l'emploi a augmenté dans les entreprises privatisées comme au Chili, au Mexique, aux Philippines et en Tunisie (World Bank Policy Research, 1992).

Préparer une entreprise publique à la privatisation nécessite, dans la majorité des cas, l'engagement total du conseil de direction et du management dans la mise en oeuvre du plan de privatisation. Dans certains pays, les membres du conseil de direction qui ne sont pas pour la privatisation ont été contraints de céder leurs sièges à de nouveaux membres qui sont préparés à prendre en charge cette responsabilité (Vuylsteke, 1988).

Une évaluation attentive de l'engagement et de la capacité de prendre en charge le plan de privatisation par les managers doit être faite ; le gouvernement Turc a remplacé des membres du conseil de direction et des managers au début de la préparation des entreprises à la privatisation. En Grande-Bretagne, le gouvernement a souvent mis en place un nouveau haut management favorable à la politique de dénationalisation (Vuylsteke, 1988). Un management non favorable à la privatisation freinera l'opération, et vu la situation des économies en transition, surtout ceux des P.V.D. ceci ne fera qu'augmenter les coûts supportés par toute la société, car il est devenu clair qu'on ne peut plus soutenir des entreprises qui ne font que consommer leur capital, puisqu'elles ne réalisent pas de bénéfices pour s'autofinancer. Ceci dit, la privatisation ne doit pas être un bradage du secteur public ; on rappellera ici qu'elle reste un élément dans un ensemble de mesures qui visent la dynamisation de l'économie.

4.2. L'absence ou la faiblesse du marché financier

Le niveau de développement du marché financier dans un pays déterminera si certaines méthodes de privatisation peuvent être appliquées. «Les sommes mises en jeu par les privatisations doivent s'apprécier par rapport à la taille des bourses locales» (Cointreau, 1986). Si, par exemple, il n'y a pas de canaux pour la distribution des actions et si l'investissement public est de petite taille, une offre publique n'est pas faisable.

En l'absence d'un marché financier, la Russie a adopté le système des coupons «vouchers» qui représente une distribution quasi gratuite à la population des actions des entreprises. «La Russie après tout est un pays où la majorité absolue des gens ignore ce qu'est une simple

action» (Fairlamb, 1992). Ce qui est aussi vrai pour un bon nombre de pays en développement.

En Algérie la création de la bourse des valeurs d'Alger est un instrument important pour dynamiser les transactions financières et faciliter la cession des actions dans le cas d'une éventuelle privatisation. Bien que, dans la pratique, «cette bourse n'a jamais pu être opérationnelle» (Terfous, 1993), l'ordonnance relative à la privatisation (1995), prévoit entre autres la cession d'actions ou autres valeurs mobilières par offre de vente à la bourse.

La rigidité des pratiques financières et l'inexpérience dans ce domaine causent des déficiences. Dans nombre de pays en développement, la régulation excessive du marché et l'intervention du gouvernement dans le système financier sont des obstacles à l'efficacité des marchés financiers et des systèmes d'intermédiation.

4.3. Le problème de l'étude au cas par cas

Le grand nombre d'entreprises publiques demande des approches spécifiques, et pose la question de la rapidité dans l'exécution du programme de privatisation, aussi bien que la question de l'étendue de l'application au cas par cas, et sa faisabilité pour un aussi grand nombre d'entreprises.

En Grande-Bretagne, au lieu de l'étude au cas par cas, il a été procédé à la liste positive, qui consiste à dresser une liste des privatisables. Au contraire de la France et de la Tunisie où il a été procédé à la liste négative, c'est-à-dire une liste qui regroupe les non privatisables, le reste des entreprises étant à privatiser. Cette dernière option est celle qui a le plus d'inconvénients, car elle laisse le champ ouvert, sans préciser les entreprises à privatiser, ce qui crée une grande ambiguïté. Cependant, l'étude au cas par cas reste la meilleure option.

Jean Loyrette (1986) suggère que la loi doit «énumérer les principales techniques de privatisation à utiliser, et il appartiendra à chaque entreprise de faire un choix entre les différentes options», et il ajoute : «il est impératif de faire preuve dans ce domaine de pragmatisme et du maximum de souplesse car, compte tenu de la diversité des situations des entreprises, il n'existe pas deux solutions similaires».

4.4. La détermination de la juste valeur de l'entreprise à privatiser

«L'évaluation d'une entreprise ne constitue jamais une fin en soi. Elle est invariablement motivée par des raisons particulières, d'ordre pratique. Elle est toujours effectuée dans des circonstances données pour des fins données, à l'intention de personnes données» (Moinet, 1961).

Des méthodes multiples d'évaluation sont praticables, surtout si le marché boursier est sophistiqué. Dans les pays ayant connu la privatisation, les méthodes d'évaluation étaient basées sur des facteurs multiples, dont certains politiques. «Donner à quelques millions de ménages l'occasion de faire à plusieurs reprises des petites plus-values a certainement un effet électoral positif» (Brilman, Maire, 1988).

Effectivement, dans une opération de privatisation, les décideurs peuvent opter pour la cession à un prix symbolique, ou du moins, à un prix plus bas que celui estimé réel, dans un but de donner la chance à la classe ouvrière ou au grand public d'être propriétaire des actions des entreprises privatisées. Hormis cette possibilité qui est à caractère politique, les actions doivent être émises à leur vraie valeur, car des reproches peuvent être faits aux décideurs.

Dans l'émission des actions de «British Telecom» en bourse, le premier jour a vu une augmentation de 33 % (le prix de l'action étant fixé à 130 pences) ; pour une émission de ce type, l'alternative est simple :

- «soit c'est un succès, le prix monte d'une façon très rapide, on accuse alors le gouvernement d'avoir sous-évalué le prix d'offre».

- «soit c'est un échec, et le prix descend, on accuse alors le gouvernement d'avoir surévalué et d'essayer de tromper les investisseurs, et de mal communiquer». (Cointreau, 1986).

«Déterminer la «juste valeur» d'une entreprise n'est pas en soi une chose simple. Si l'on ajoute la pression du temps et le contexte de la négociation, on peut dire que cette activité représente un défi important» (Rousseau, 1990).

Au Maroc, l'évaluation des entreprises publiques privatisables est attribuée à l'organisme d'évaluation qui doit fixer le prix minimum auquel l'entreprise pourra être vendue ; quant aux méthodes d'évaluation, il est laissé au cabinet d'experts chargés de l'évaluation de sélectionner la ou les méthodes les plus appropriés. En France l'évaluation est effectuée par la commission de la privatisation qui reçoit les rapports d'expertise des cabinets d'audit et des banques-conseils. Ces derniers sont sélectionnés par appel d'offres (Durupty, 1988). Dans les anciens Etats à économie centralisée et les P.V.D., le problème de l'évaluation se pose de façon aiguë: «évaluation comptable des sociétés quasi inexistante, manque d'instruments modernes de gestion et absence de marché ne permettent pas l'appréciation objective de la valeur des actifs» (la Banque de France, 1991). La non fiabilité des documents comptables donne encore une image de ce problème. Une «évaluation suppose que les documents comptables puissent être retenus pour bons, dans le cas contraire il faut faire appel à un expert comptable, qui commencera par rétablir une comptabilité vraie» (Demay, 1973).

Références bibliographiques

BANQUE DE FRANCE, 1991. «Le droit de propriété et les privatisations en Europe Centrale et Orientale : une analyse par pays», *in problèmes économiques*, n° 18, 2241.

BENACHENHOU M, 1992. «Privatisation ou liquidation du secteur public ?», *in Algérie Actualité* n° 1388.

BENBITOUR A, 1992. *L'expérience algérienne de développement 1962-1991 : Leçons pour l'avenir*, (169 p.), ed. technique de l'entreprise et ISGP, Alger.

BENOSMANE M, 1993. «Privatisation-l'expérience des pays de l'Europe de l'Est», in *El-Watan* du 07/09/1993.

BENOSMANE M, 1993. «Privatisation - l'expérience des pays de l'Europe de l'Est», in *El-Watan* du 08/09/1993.

BERG ELLIOT, 1987. «Privatization : developing a pragmatic approach», *reprinted by permission from economie impact number filty seven*.

BOUACHIK A, 1982. *Les privatisations au Maroc*, (252 p.), Morocco printing and publishin. co.

BRITMAN J, ET MAIRE C, 1988. *Manuel d'évaluation des entreprises : sociétés cotées et non cotées*, (388 p.) les éditions d'organisation, Paris.

COINTREAU E, *PRIVATISATION : L'art et les manières*, (188 p.), HARMATTAN : COPS, PARIS, 1986.

DASSAULT S, 1978. *La gestion participative, 22 cas d'entreprises*, (205 p.), les éditions d'organisation, Paris.

DE LA ROCQUE J. P, 1993. «Privatisation : tous partant», in *Enjeux les échos*, n° 82.

DEMAY G, 1973. *Comment juger une entreprise*, (112 p.), Dunod, Paris.

DURUPTY M, 1988. Les privatisations en France, *notes et études documentaires*, n° 4857, Paris, La documentation française.

ESEN R, 1989. «Privatization in developing countries : the objectives, principles and technique», *Yapi Kredi Economic Review*, vol III, n° 3.

FAIRLAMB D, 1992. «Privatization russian style», *Institutional investor, internationa l* édition.

HARTMANN A, ET NAWAB S. A, 1985. «L'évaluation des entreprises publiques du secteur manufacturier au Pakistan», finance et développement.

HEMMING R, AND A. MANSOOR A, 1988. «Privatization and public entreprises», *occasional Paper n° 56 IMF Washington, DC*.

INGVE S, ET ENGEN OLE ANDREAS, 1993. «Privatization and the environnement : a survey of the main issue with particular focus on developing countries», trade and development board, ad hoc working group on comparative experiences with privatization, *third session, Geneva*.

LETTRE DU CENEAP, 1991. «La privatisation des entreprises publiques au Maroc», *Maghreb économie*, n° 12.

LOYRETTE J, 1986. *Dénationaliser comment réussir la privatisation*, (192 p.), Dunod, Paris 1986.

MILANOVIC B, 1989. «Liberalization and Entrepreneurship : Dynamics of Reform in socialism an capitalism» » armonk, N.K. : M.E. Sharpe.

MINISTÈRE DE LA PLANIFICATION ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, 1980. «Synthèse du bilan économique et social de la décennie 1967-1978», ANEP Rouiba (373 p.).

RHOMARI M, 1989. La privatisation des entreprises publiques en Afrique, in CAAP-AAS, n° 32.

RHOMARI M, 1993. «Besoins et sources de financement des privatisations en Afrique», in *problèmes économiques* n° 2.313.

ROUSSEAU L, 1990. *L'acquisition d'entreprises : dynamisme et facteurs de succès*, (208 p.), presse de l'université du Québec.

SHIRLEY M, 1988. «The experience with privatization», in *Finance and development*.

TAIBI L, 1993. «Quand le gouvernement parle de privatisation», in *la Nation* du 12 au 18 mai 1993.

TERFOUS M, 1993. «Bourse/variations autour de la «corbeille», in *El Watan*, 1er février 1993.

M. YAN BRABANT J, 1991. «Problèmes généraux de la privatisation des actifs de l'Etat en Europe Centrale et Orientale», in *problèmes économiques*, n° 2.241.

VINH NGUYEN QUOC, 1979. *Les entreprises publiques face au droit des sociétés commerciales*, (320 p.), librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris.

VUYLSTEKE C, 1990. «Privatisation in Emerging Market Economies : constraints and practical reponses», *Corporate finance services, international finances corporation (IFC)*, Washington DC, June 13, 14, 1990.

VUYLSTEKE C, «Techniques of privatization of state owned enterprises», World Bank technical paper, volume I, n° 88.

WORLD BANK POLICY RESEARCH, 1992. Bulletin : «Privatization eight lessons of experience» vol. 3, n° 4.

ZIADY H, 1988. «Le mouvement de privatisation dans les pays du Maghreb», *problèmes économiques* n° 2.086.

Notes

[*] Maître Assistante à l'Institut des Sciences Economiques. Université de Batna.

CHABANE BIA [*]

L'inadéquation du système comptable algérien pour la mesure de l'efficacité [1] dans l'entreprise

Introduction

Nous assistons ces derniers temps, en Algérie, à la réforme de la comptabilité publique[2]. Cette réforme s'impose pour deux raisons principales : la mauvaise gestion du budget de l'Etat à travers ses institutions ; le passage de l'Algérie d'une économie dirigée à une économie de marché.

La mauvaise gestion est due essentiellement à l'absence de rigueur dans la prévision et le suivi des affaires publiques[3]. C'est la modernisation de la comptabilité publique qui est visée dans cette réforme, laquelle doit se faire à travers l'informatisation des services de comptabilité et la systématisation et le renforcement des contrôles internes. La réforme de la comptabilité publique entraînera dans son sillage un ensemble de réformes des systèmes d'information au niveau des opérateurs économiques, notamment la réhabilitation de la fonction comptable dans l'entreprise et la refonte du système comptable pour le rendre plus adapté aux nouvelles réalités économiques et en faire un outil de gestion plutôt qu'une simple technique d'enregistrement.

Il faudrait cependant se garder de réduire la représentation schématique du lien existant forcément entre la comptabilité publique et la comptabilité d'entreprise à l'articulation trop simplificatrice : Réformes économiques - Réformes des institutions économiques - Réforme du système comptable. Nous essayerons dans ce qui suit de réhabiliter l'usage et la pratique de la comptabilité au service de l'entreprise, car l'insuffisance de l'efficacité des entreprises algériennes ne se focalise pas seulement sur le domaine technologique, mais aussi sur le domaine de la gestion.

Nous articulerons notre analyse sur l'étude du système d'information comptable en tant qu'élément du système d'information économique de l'entreprise. Le modèle comptable algérien sera critiqué dans ses principales composantes, depuis l'insuffisance de sa source doctrinaire, c'est à dire la théorie comptable, jusqu'à ses limites sur le plan pratique. Ainsi, sur le plan réglementaire, le Plan Comptable National (P.C.N.) doit être révisé car il continue à garder des particularités caduques, alors que le Code du commerce, lui-même, a été réformé. Les insuffisances pratiques et théoriques du P.C.N., comme les limites des comptabilités générales et analytiques, seront exposées.

1. Le Système d'information comptable

L'importance de l'information dans le processus de gestion est indéniable. Elle est considérée par plusieurs auteurs comme un facteur de production, au même titre que le capital ou la main-d'oeuvre. Le processus décisionnel, à titre d'exemple, ne peut se concevoir sans information. En tant que système, l'entreprise doit être pilotée vers ses objectifs, et les deux éléments qui permettent de maîtriser ce pilotage sont l'information et le contrôle. Le système d'information de l'entreprise est un système intelligent qui saisit les données, traite les stocks, les restitue. Il assure en même temps la complicité harmonieuse et cohérente entre le système de pilotage et le système opérant.

Il faut signaler que le système d'information de l'entreprise n'existe pas en tant que système unique de représentation. Il existe plusieurs systèmes d'information spécialisés (suivant les objectifs, les moyens et les procédures) et c'est leur regroupement qui constitue le système d'information de l'entreprise. Le système d'information est diffus dans toutes les étapes de gestion: il en est l'intelligence dans la mesure où chaque étape du processus de gestion (stratégie - structure - budget - direction - contrôle) contient les éléments du processus d'information (information - décision - modèles - traitement - données...). Les systèmes d'information et de gestion guident les pratiques et les décisions des entreprises. Ils constituent, de ce fait, un levier (parmi tant d'autres) de l'amélioration des performances.

La comptabilité, de par ses objectifs, ses moyens et surtout ses procédures, constitue en elle même un système d'information des plus vitaux et des plus simples pour l'entreprise. Le système d'information comptable est le plus ancien système d'information dans l'entreprise qui embrasse toutes ses activités, dans l'espace des valeurs financières (Mimèche, 1997). Le système d'information comptable est un ensemble cohérent dans sa globalité et incontournable, même avec l'avènement des progrès de l'informatique. Douneau (1989) le considère comme un élément du système d'information financière, qui est à son tour élément du système d'information pour la gestion.

Le système comptable se définit à la fois comme institution économique (ensemble de règles organisant l'activité économique) et comme système d'information de l'entreprise. Depuis déjà assez longtemps, on reconnaissait à la comptabilité plusieurs vertus dont celle d'avoir des utilisations diverses (Capet, Total - Jacquot, 1976) telles que :

- la comptabilité comme cadre de description détaillée de l'entreprise ;
- la comptabilité comme base de diagnostic ;
- la comptabilité comme moyen d'élaboration des plans : moyen de comparaison et d'expression des buts ;
- la comptabilité et l'évaluation des grandeurs ;
- la comptabilité et l'organisation (contrôle budgétaire).

gestion, destinée avant tout à l'organisation, la maîtrise et la prévision de la croissance de l'entreprise et aussi au développement

économique de la nation. En Algérie, le système d'informations économiques, dont le système comptable occupe la place centrale, devrait être réformé pour diverses raisons dont nous pouvons citer les suivantes :

- le secteur public n'est plus majoritaire et ne prédomine plus dans l'activité économique. Le secteur privé devient de plus en plus important à la faveur des privatisations et autres investissements. Le secteur public n'investit pratiquement plus ;
- les petites et moyennes entreprises (P.M.E.) sont en train de prendre de l'ampleur, après leur marginalisation dans le passé ;
- la création d'une catégorie particulière d'entreprises organisées en «groupes» et/ou «holdings» dont il faut prendre en charge les besoins en information ;
- le changement de contexte dans lequel évolue désormais l'entreprise algérienne, sur les plans politique et économique, contexte induit et dominé par la mondialisation de l'activité économique.

La réforme ou révision du système de comptabilité publique va justement dans ce sens. Sa révision est même indispensable dans le contexte actuel, car il faut l'adapter aux exigences de la politique d'ajustement structurel et de l'économie de marché d'une part, et gérer de manière rationnelle les ressources publiques d'autre part. Il est à rappeler l'importance du système d'information dans l'entreprise. De nombreux travaux ont montré que les entreprises les plus performantes sont celles possédant les meilleurs systèmes d'information. C'est une condition indispensable mais non suffisante pour atteindre l'efficacité recherchée. Le besoin premier de toute entreprise ou de tout décideur passant avant la matière première est sans aucun doute l'information. De la qualité, de la fiabilité et de la rigueur de l'information dépend la bonne gestion des activités de l'entreprise. Aucune action n'est possible dans l'entreprise sans information sur ce qui se déroule dans l'environnement. L'inverse étant aussi vrai. L'interaction du micro-économique et du macro-économique est indispensable pour toute décision, même à un niveau plus réduit : le niveau infra-économique.

Des sociologues de renommée comme Talcot Parsons^[4] nous enseignent que ce sont les éléments induits d'information qui commandent dans les organisations. Cependant, si l'on ne traite pas, ou plutôt si l'on n'envisage pas de manière conjointe la réforme de la comptabilité d'entreprise, il subsisterait un vide dans l'ensemble, il manquerait en fait, un maillon à la chaîne. Si les entreprises tous secteurs confondus participent et influencent de ce fait lourdement le budget de l'Etat, elles doivent être en mesure d'apprécier de façon correcte leur performance. L'entreprise algérienne à l'instar des entreprises des autres pays, ne peut se permettre de naviguer à vue, dans la «jungle» d'un marché de pseudo-concurrence, alors que ce dernier est soumis, du moins pour le moment, à d'autres considérations.

Il faudrait cependant veiller à ce que la comptabilité en tant que système d'information, n'engendre par son propre blocage, celui des systèmes de gestion au niveau de l'entreprise. L'efficacité de la gestion devrait

caractériser les entreprises par la réforme du système comptable, base du système d'informations économiques. Chercher la rigueur partielle n'est pas suffisant. Il faudrait que les organisations soient évaluées sur des bases justes, et payer un impôt approprié, pour éviter des situations extrêmes où l'impôt tue l'impôt ou encore la situation contraire où, mal évaluée, l'entreprise s'adonne à la fraude fiscale en dissimulant une partie de ses revenus.

Cependant, le système comptable utilisé actuellement est de plus en plus remis en cause en raison de son incapacité à mesurer l'efficacité de l'entreprise. Il ne répond pas non plus au souci des gestionnaires en matière d'informations permettant une prise de décision rationnelle. Les changements en cours dans la structure et dans l'organisation de l'entreprise algérienne affecteront tôt ou tard le système d'information comptable car il y a une logique à laquelle on ne peut pas échapper. Les historiens de la comptabilité ont déjà expliqué comment le besoin de calcul des coûts naît avec les premiers pas de l'industrialisation, et comment la mécanique de calcul se transforme progressivement et se complexifie en réponse aux transformations des organisations, (Mevellec, 1994).

2. Limites du système comptable actuel

L'entreprise censée être la cellule qui crée les richesses doit aussi pouvoir mesurer l'efficacité de sa gestion et l'ampleur des richesses produites par l'adoption d'un système comptable adéquat. C'est un diagnostic indispensable pour évoluer et assurer son principal objectif: sa pérennité. Le système comptable n'est plus adapté et conforme au fonctionnement structurel et organisationnel de l'entreprise algérienne, malgré les différentes restructurations dont a fait l'objet cette dernière. En fait, il faut le reconnaître, le système d'information comptable n'a jamais constitué une priorité pour l'entreprise algérienne depuis sa naissance. Il n'a jamais été, à vrai dire, adapté à la réalité de l'entreprise algérienne et diverses raisons permettent de le confirmer.

En effet, le choix, à l'époque, d'un système comptable proche du Plan Comptable Général (P.C.G.) français pour une économie administrée et non d'un système proche de ceux utilisés dans les pays à économies dites «socialistes» nous incite à nous interroger sur les fonctionnalités attendues d'un tel système. Le système comptable a été utilisé de façon très «étroite», seul l'aspect comptage des productions (en quantité) a été privilégié. L'objectif était sans aucun doute, de mesurer le taux de satisfaction de la demande nationale par l'intermédiaire du taux de réalisation des objectifs planifiés. Mais peut-on se limiter au comptage des productions quand ces dernières sont valorisées ? et on calcule même un résultat d'exploitation, qui le plus souvent n'a pas de sens, du fait du système de prix en vigueur. Dès lors, le système comptable algérien, à l'époque de l'économie administrée, avait un rôle négligeable dans le processus de prise de décisions. Comment servir de base aux décisions de gestion, quand les prix sont administrés et les investissements impulsés à partir d'une logique macro-économique (priorité du Plan).

Il est indéniable que des entreprises algériennes comme la Société Nationale des Véhicules Industriels (SNVI) ou la Société Nationale de Sidérurgie (SNS) recèlent des expériences intéressantes, accumulées durant une vingtaine d'années, mais qui, malheureusement, parce qu'isolées, n'ont pu faire l'objet d'une exploitation rationnelle par les organismes de conception tels que le Conseil Supérieur de la Comptabilité et l'ordre des experts comptables. Il existe aussi, en Algérie, une autre catégorie d'entreprises qui n'a peut être pas encore les moyens et les justifications nécessaires pour remettre en cause, à elle seule, le système comptable, car elle n'a pas capitalisé suffisamment d'expérience.

Ce système composé de la comptabilité générale et de la comptabilité analytique est, en effet, remis en cause. C'est pour cette raison qu'il faudrait adapter le système d'information aux besoins de l'entreprise algérienne car si le système de contrôle basé sur le système comptable tourne de plus en plus dans le vide et que le modèle de contrôle ne réagit plus, c'est justement parce qu'il est inadapté dès le départ non seulement à l'environnement, mais à la nature même de l'entreprise algérienne, en particulier à son statut par rapport au surplus économique. Il s'est progressivement déconnecté davantage de l'environnement. Sa contribution à la maîtrise de la gestion s'amenuise au fur et à mesure de la transformation de l'environnement (Mevelléc, 1994).

Concernant le P.C.N, il est probablement nécessaire de prendre en compte le fait qu'il s'agit d'un système d'information spécifique dans des entreprises spécifiques. A travers le monde, les techniques du Kanban, répandues notamment dans l'industrie automobile, ont obligé les sous-traitants à revoir leurs méthodes de production, mais les méthodes comptables n'ont pas suivi. Ainsi, le système comptable, malgré des vertus que l'on croyait éternelles, se trouve aujourd'hui dépassé de par le monde. Les chefs d'entreprises disposent de systèmes d'analyse comptables de plus en plus sophistiqués pour évaluer leur gestion et prendre les décisions importantes. L'ennui, c'est que la majorité des systèmes utilisés actuellement peuvent déboucher sur des conclusions absurdes, donc inutiles (Feitz, 1990). C'est l'intuition des dirigeants qui a souvent permis d'éviter des décisions absurdes.

Nous nous limiterons volontairement, dans ce qui suit, aux limites de la comptabilité d'entreprise, c'est à dire la comptabilité générale et la comptabilité analytique, puisque les insuffisances de ces deux comptabilités constituent la base de tous les reproches adressés au système comptable dans sa globalité. Ces deux types de comptabilité (générale et de gestion) sont toutes les deux incapables de saisir et d'analyser une partie de la gestion de l'entreprise : l'activité invisible qui engendre les «coûts cachés» qui a constitué un nouveau créneau de recherche de la socio-économie. La comptabilité générale comme la comptabilité analytique ne font que constater ces coûts à posteriori, sans pouvoir donner des indications à même de permettre leur diminution, à défaut de leur élimination.

Sur un autre plan, ce qui découle sans nul doute de l'insuffisance de la comptabilité, on constaté une négligence du résultat comptable comme support pour la prise des décisions importantes. En effet, sur un plan pratique, surtout quand il s'agit du choix des investissements, les managers «boudent», à juste titre d'ailleurs, le résultat comptable. Ce critère ou cette notion, qui devrait en principe, présider à tous les choix déterminants de l'entreprise, a été supplanté par la notion de cash flow (différence entre encaissements et décaissements de la période) pour différentes raisons. Il est vrai aussi que «... les outils de mesure ont tendance à se détourner du diagnostic de la performance interne pour se concentrer prioritairement sur les obligations d'information financière externe» (Lorino, 1991).

La première raison de la négligence du résultat comptable (perte ou profit dans le P.C.G. ou tout simplement résultat de l'exercice dans le P.C.N.) est qu'il n'inspire pas confiance car, «... solde final des comptes résultat, il est un «pot pourri» de l'ensemble des décisions qu'a pu prendre l'entreprise, que ce soit au niveau de ses prix, de ses techniques de production, de ses modes de financement, ...etc.» (Boulot, Cretal, Jolivet, Kaskas, 1983). En effet, le résultat dépend de beaucoup de paramètres utilisés par l'entreprise tels que le type d'amortissements choisi (amortissement linéaire, progressif ou dégressif) ou encore la méthode d'évaluation des stocks. Il est la résultante absolue d'un ensemble de paramètres souvent non quantifiables.

peut être satisfaite par le résultat comptable, dans la mesure où il existe fréquemment des décalages involontaires, plus ou moins importants, dans l'enregistrement des opérations comptables. En effet, suivant la nature de l'environnement où l'on se trouve, l'enregistrement de certaines opérations peut accuser un retard (factures ou pièces justificatives parvenant en retard au service de la comptabilité, service comptable dépassé par la multiplicité et le nombre des opérations : (cas des projets) ; ou encore, il peut se faire d'une manière anticipée (situation propre surtout aux économies de pénurie, comme l'Algérie). Dans ce dernier cas précisément, il peut arriver qu'on enregistre le paiement (le plus souvent par chèque certifié) d'une marchandise qui ne peut être livrée qu'en retard, du fait de la tension qui pèse sur ce produit.

2.1. Les limites de la comptabilité générale

Basée sur le Plan Comptable National (P.C.N.) tel que défini par l'ordonnance n° 75/35 du 29 avril 1975 dont les modalités d'application sont précisées dans l'arrêté du 23 juin 1975, la comptabilité générale est en Algérie comme dans les autres pays) une obligation fiscale pour les secteurs publics et privés. Par l'adoption du P.C.N, l'Algérie a exprimé à l'époque, sa volonté de se démarquer de l'application du Plan Comptable Général (P.C.G.) français. Le P.C.N ainsi adopté, tout en reprenant globalement les principes comptables généralement admis de par le monde, présente quelques particularités qui tiennent compte des spécificités de l'économie algérienne à l'époque, spécificités dues au caractère planifié et administré de l'économie

algérienne. En plus des reproches habituellement adressés à la comptabilité générale à cause de sa simplicité (qualité faisant d'ailleurs sa faiblesse), cette dernière est rarement sollicitée pour certaines décisions, comme fixer le prix de vente, par exemple. En effet, tournée vers l'extérieur tout en donnant l'essentiel de l'information, elle ne peut en même temps satisfaire tous les besoins internes de gestion.

Nous centrons notre réflexion ici essentiellement sur les insuffisances du P.C.N. lui même et sur celles décelées dans la pratique de l'entreprise algérienne.

2.1.1. Les insuffisances du P.C.N

La limite la plus importante du P.C.N. réside dans le fait qu'aucune indication n'est donnée, au fil de l'évolution des faits économiques ou des problèmes posés aux différents secteurs, pour guider les entreprises dans la solution des obstacles qu'elles rencontrent. C'est le cas des questions posées par la dévaluation du dinar sur les dettes en monnaie étrangères et sur la réévaluation des actifs immobilisés.

Il arrive parfois des situations où les pouvoirs publics sont obligés d'intervenir pour régler des problèmes souvent «épineux» (réévaluation des investissements)^[5], parfois même au détriment des principes reconnus fondamentaux pour la comptabilité. C'est ainsi que le Ministère des Finances a admis, pour la détermination du prix de vente des produits finis, que les entreprises nationales considèrent comme structurels leurs besoins d'investissement sur achats à l'étranger et intègrent ainsi dans leur coût de revient complet les intérêts financiers sur dettes de stocks en devises. Comme il a été autorisé la comptabilisation des opérations liées à l'autonomie des entreprises^[6].

Signalons également l'absence, dans le P.C.N., d'une classe pour les comptes réfléchis (comptes analytiques) indispensables à la comptabilité analytique, comme c'est le cas dans le P.C.G.^[7].

Le principe d'enregistrement de certaines opérations en deux phases, comme l'achat de marchandise (acquisition de la marchandise - entrée de la marchandise en magasin), traduisait la volonté de prendre en compte les difficultés environnementales en Algérie.

Il faudrait cependant remarquer que le P.C.N. est même sur certains points, à notre avis, meilleur. C'est le cas de l'agrégation des comptes (comptabilité nationale). En effet, le P.C.N. a rapproché la comptabilité d'entreprise de la comptabilité nationale en instituant :

- le classement par nature des opérations effectuées par l'entreprise et surtout,
- la détermination par stade de réalisation des résultats de l'activité économique de l'entreprise (soldes intermédiaires de gestion) au cours d'une période donnée (marge brute - valeur ajoutée - résultat brut de l'exercice - résultat de l'exercice).

Il faudrait signaler aussi que si le P.C.G. est très précis et surtout intransigeant sur les flux financiers, le P.C.N. l'est beaucoup plus sur les flux physiques.

2.1.2. Les insuffisances décelées dans la pratique

Ce type d'insuffisances est la résultante entre d'une part, les exigences d'un système comptable issu des principes généraux de la comptabilité (économie de marché) et d'autre part, un fonctionnement de l'entreprise dans une logique totalement différente où, à titre d'exemple, l'augmentation du passif n'a pas du tout le même sens ou la même signification. Ce qui, entre autres motifs, pousse les entreprises à défier certains principes fondamentaux de la comptabilité.

Ainsi, il a été relevé le non respect de ces principes dont :

- le principe de prudence (pourtant bien spécifié dans le P.C.N.), par lequel toute probabilité ou éventualité de dépréciation d'actif ou d'augmentation du passif doit être prise en compte même en l'absence de certitude. A ce titre, il ne faut pas omettre d'apprécier certaines incertitudes à la clôture, afin d'éviter de transférer des passifs éventuels sur des exercices futurs. Comme il faut aussi comptabiliser des provisions à chaque fois qu'il est constaté une incertitude dans le recouvrement des créances[8].

- le principe de séparation des exercices selon lequel une charge ou un produit doit être rattaché à l'exercice qui la (ou le) concerne effectivement. C'est le cas par exemple, des intérêts d'emprunts qu'il faut prendre en charge à la clôture s'ils ne sont pas courus et même s'ils ne sont pas échus. Ce n'est pas le cas pour certaines entreprises algériennes, dont l'ENIEM.

En plus de ces faiblesses, on relève d'autres dysfonctionnements qui influent aussi bien sur la fiabilité de l'information que sur le délai. La comptabilité n'est jamais élaborée en temps réel, ce qui explique les retards accusés par exemple, par les opérations de clôture, ces dysfonctionnements augmentant les risques de comptabilisation d'opérations sur les mauvais exercices, en particulier pour les enregistrements des mouvements de stocks.

La plus importante limite du P.C.N réside dans la comptabilisation des frais d'approche des marchandises importées dans le compte 62 réservé aux services, quand les documents n'arrivent pas à temps, ce qui fausse le coût de revient des produits et donne par conséquent une mauvaise indication de l'efficacité de l'entreprise. L'enregistrement de certaines opérations est laissé à l'appréciation du comptable, comme le cas de la force motrice utilisée dans la production qui est le plus souvent, considérée comme l'éclairage et par conséquent comptabilisée dans les services. De plus, certains comptes du P.C.N. ne sont pas maîtrisés car peu clairs ; c'est le cas du compte 17 «cessions inter-unités». C'est le cas également des loyers et charges locatives d'immeubles et de terrains constituant la rente foncière agricole et immobilière pour les propriétaires : les entreprises

productives qui les paient font un transfert de revenu et non la rémunération du service. Ce problème est aussi propre à d'autres redevances payées du fait de l'exploitation des brevets, il s'agit d'indemnités et prestations directes qui sont des transferts courants et non des charges d'exploitation. Il faut aussi signaler que le compte «notaire» n'existe pas, alors qu'il est fait obligation, dans le code de commerce de 1975, aux sociétés à responsabilité limitée (S.A.R.L.) de déposer l'intégralité des apports en numéraires, constituant le fonds social, auprès d'un notaire.

Concernant les informations financières et comptables, les utilisateurs sont confrontés aux problèmes de retard de saisie. Certaines entreprises ont essayé par le passé de sous-traiter sans succès ce travail, à cause des lenteurs et des erreurs qui le caractérisent. Il n'est cependant, pas suffisant de recourir au développement du système d'information comptable en faisant appel à des sociétés de service[9]. Il faut en effet être en mesure de suivre et au besoin reproduire ou modifier l'application.

Au niveau de l'organisation des services comptables, notamment des unités, il est fréquemment constaté les insuffisances suivantes :

- un cloisonnement prononcé entre les services, ce qui engendre une insuffisance de coordination entre ces derniers, entraînant le blocage du flux d'information, et partant du système d'information dans l'entreprise ;
- une attitude trop passive dans la recherche de l'information. Cette attitude se manifeste surtout à travers les informations reçues qui ne sont pas systématiquement contrôlées ni validées, mais également à travers le manque d'enthousiasme dans la recherche des informations indispensables pour apurer certains comptes.

2.2. Limites de la comptabilité analytique

De toutes les comptabilités, probablement, la comptabilité analytique ou de gestion est la plus critiquée de par le monde, aussi bien par les spécialistes que par les praticiens. En effet, c'est sur elle que repose tout le poids des exigences de plus en plus croissantes des dirigeants de l'entreprise. Elle doit être un support pertinent et infaillible à toute décision. Ce qu'elle ne peut satisfaire pour diverses raisons dont la plupart inhérentes au changement de contexte. Elle doit également subir les insuffisances de la comptabilité générale dans la mesure où elle fait ressortir le même résultat. Il faut signaler que l'absence d'une classe réservée aux comptes analytiques (classe 9) oblige les entreprises à élaborer les comptes et les méthodes d'analyse des coûts. Le plan comptable analytique adopté en 1991 et qui devait combler le vide juridique dans ce domaine, n'est pas publié à ce jour[10], pour des raisons qui méritent d'être fournies. Ce n'est pas par hasard que la plupart des entreprises transnationales tiennent en parallèle à la comptabilité officielle, un autre type de comptabilité : la comptabilité basée sur les activités.

Il faudrait signaler que la comptabilité analytique (comptabilité analytique classique) est au stade embryonnaire en Algérie. Les rares entreprises qui l'utilisent le font de manière isolée (Oukil 1991). Les rares applications ne sont pas utilisées pour les besoins de la gestion. La méthode des coûts complets constitue la méthode de calcul privilégiée pour la plupart de nos entreprises. En réalité, il s'agit de simples systèmes de saisie des coûts à portée limitée.

C'est pour cette raison que l'E.N.E.L (Complexe M.E.I.)^[11], à titre d'exemple, utilisant la méthode des coûts complets ne peut pas connaître la rentabilité de chacun de ses produits. Elle l'a appris à ses dépens en surchargeant, du fait de cette ignorance, le coût et donc le prix de vente du moteur (produit principal pour le complexe) qui se vendait facilement. Le passage à l'autonomie, et la suppression des monopoles a permis de dévoiler cette lacune. En effet, la plupart des entreprises sont devenues plus exigeantes sur la qualité, mais surtout sur le prix : l'entreprise de la région oranaise qui achetait les moteurs E.N.E.L préfère désormais les moteurs d'importation (étrangers) qui sont beaucoup moins chers. Il ne s'agit pas d'un cas isolé, bien des entreprises de grande envergure, avec une grande expérience, n'arrivent pas à déterminer le coût de revient de leur produit. C'est le cas de l'Office National des Aliments du Bétail (ONAB) qui ignore toujours le prix de revient du kilogramme d'aliment et de la Société Nationale de l'Electricité et du Gaz. De toute manière, la comptabilité analytique deviendra une nécessité pour l'entreprise algérienne dans la mesure où la régulation par le marché remplace, désormais, la régulation étatique.

2.3. La comptabilité des sociétés

C'est dans le domaine de la comptabilité des sociétés que l'insuffisance du P.C.N est la plus grande. Il a été élaboré à une époque où les problèmes de création, de fonctionnement, mais surtout de dissolution des entreprises ne se posaient pas. C'est pour cela que le P.C.N n'a pas prévu, de manière explicite, leur prise en charge. L'Etat épongeait systématiquement les déficits de toutes les entreprises par le mécanisme de l'équilibre global. Les réformes en cours en Algérie modifient les règles de jeu économiques et transforment l'entreprise algérienne en société de capital, c'est à dire en valeur qui doit produire de la valeur, alors que dans le cadre de l'ancien système, l'entreprise était une institution de production de biens et services. Aussi, la phase actuelle nécessite que soient bien clarifiés dans le P.C.N les procédures de mise en oeuvre et les mécanismes ayant trait à l'objet de la comptabilité des sociétés en englobant les aspects liés aux fusions, aux absorptions, aux consolidations, aux liquidations et aux faillites courantes dans l'économie de marché, puisque telle est désormais la nouvelle donne qui est incontournable pour l'économie algérienne.

En effet, ce cadre n'existe ni dans le P.C.N, ni dans d'autres textes légiférés. L'exemple de la société par actions (S.P.A) est le plus frappant, car très fréquent ces derniers temps en Algérie, et nécessite beaucoup de précisions et de détails lors de sa constitution. Dans ce

cas précisément, le cadre comptable ne suit pas le cadre juridique. Dans d'autres pays, il existe des comptes spécifiques à ce type de comptabilité.

Le P.C.N est en décalage par rapport à la réalité, décalage que l'on cherche à combler par des circulaires[12]. C'est de cette manière que beaucoup d'insuffisances ont été levées. Les plus importantes l'ont été à la suite de la refonte du Code du commerce adapté à l'économie de marché (décret législatif n° 93. 08 du 25 avril 1993 complétant l'ordonnance n° 75-59 du 26 septembre 1975 portant Code du commerce), et du changement, en 1993, des Codes des impôts directs et indirects. Cette manière de faire n'est pas la meilleure car une approche stratégique aurait certainement opté pour une bonne réflexion devant servir de base à la proposition de refonte ou de rénovation du plan comptable. Car ce procédé risque non seulement de bloquer la dynamique de l'économie, mais aussi de provoquer un recul. Si les mesures comptables ont besoin du cadre juridique, elles ne doivent pas constituer elles même les raisons du blocage.

C'est vrai qu'il faut peut être faire un parallèle entre le changement de contexte qui se fait sans heurts, alors qu'en Algérie, il s'agit d'un bouleversement tout court. En tous les cas, les insuffisances recensées militent pour l'adoption d'un modèle comptable rénové pour l'entreprise algérienne. Un modèle qui tienne compte des spécificités, des modifications qu'elle subit sur divers plans (changement de statut juridique - changement de structure et de type d'organisation). Le nouveau système doit être capable d'intégrer des critères de vulnérabilité comme l'inflation, les autres changements ou perturbations de l'environnement etc. Les informations ainsi obtenues pourront être utilisées à des fins d'analyse stratégique nouvelle, dépassant l'approche stratégique classique (Teller, 1984).

CONCLUSION

On peut conclure sur le fait qu'il est insuffisant de réformer la comptabilité publique sans se soucier de la comptabilité d'entreprise. Les affaires publiques, il est vrai, sont au coeur du processus et peuvent contribuer à la relance économique par les instruments classiques : la fiscalité (exonération) et les subventions. Mais le budget de l'Etat ne peut s'établir abstraction faite des données économiques réelles d'une partie des agents économiques. Notre intention n'est nullement de rejeter le P.C.N., mais seulement d'attirer l'attention des utilisateurs sur la nécessité de son adaptation, dans les meilleurs délais, dans l'intérêt de l'économie nationale. Il faut en effet que les décideurs au niveau des entreprises sachent que la comptabilité telle qu'elle est pratiquée actuellement, ne permet d'entrevoir qu'une infime partie de l'efficacité, une seule partie de «l'iceberg» ; quand elle ne freine pas la productivité[13], le principal moyen permettant d'atteindre l'efficacité. (Kaplan, 1985).

Faut-il rénover le P.C.N ou le refondre ? La question doit être tranchée par le Conseil Supérieur de la Comptabilité[14]. Ce sera éventuellement une opération normale dans la mesure où des pays

plus avancés que l'Algérie l'ont fait[15] et le font régulièrement chaque décennie. Avant de revoir le P.C.N, l'institution chargée éventuellement du nouveau plan comptable, devra dépasser la réflexion «de bureau» en essayant de recueillir les avis des praticiens pour connaître les difficultés concrètes que crée le plan comptable actuel aux gestionnaires. Ce qui est sûr, c'est que l'entreprise algérienne n'aura aucun intérêt à continuer à utiliser un système comptable différent de celui de ses partenaires, quand la tendance est vers l'harmonisation des systèmes de production et de gestion à la faveur de la mondialisation de l'activité économique. L'harmonisation du système comptable doit également être recherchée dans la perspective de l'Union du Maghreb (UMA), ou d'autres unions. La bourse des valeurs mobilières, pour être opérationnelle en Algérie, a besoin entre autres, d'une information fiable et accessible à tous. La fiabilité de l'information doit être basée sur une bonne évaluation des entreprises, de leurs actions (augmentation du capital : souscription - création d'actions : nouvelles souscriptions...). De toutes les manières, les conditions spécifiques qui ont conduit à l'élaboration du P.C.N. sont actuellement dépassées.

Références Bibliographiques

BIA C, 1991. «*Les modes de réalisation des projets d'investissement et le surplus économique : le cas d'une entreprise nationale ; la SONITEX*» Thèse de Magister Université d'Alger - P. 42-46.

CAPET M, TOTAL-JACQUOT C, 1976. «Comptabilité : diagnostic et décision» PUF

DOURNEAU J.P. 1989, «Le système d'information comptable» *R.F.C N° 204*.

ERNEST ET YOUNG INTERNATIONAL, 1992. Rapports des entreprises ENIEM et SNVI.

FEITZ A, 1990. «Quand la logique débouche sur l'absurde» *Sciences et Vie Economie n° 62*.

KAPLAN ROBERT S, 1985. «*Il faut modifier nos méthodes comptables*» Harvard l'Expansion, printemps.

KIPFER J, 1991. «Quelle comptabilité de gestion ? pourquoi faire» *Revue Française de Comptabilité n° 226*.

LORINO P, 1991. «*Le contrôle de gestion stratégique - La gestion par les activités*» Dunod.

MEVELLEC P, 1988. «La comptabilité analytique face à l'évolution technologique» *Revue Française de Gestion*.

MEVELLEC P, 1994. «Coûts à base d'activités : un succès construit sur un malentendu» *Revue Française de Gestion n° 97*.

MIMECHE A, 1977. «*Gestion et système d'information comptable de l'E.P.E algérienne - Cas du SNVI de Rouiba*» Thèse de Magister E.S.C.

OUKIL ET AL. 1994. *Autonomie des E.P.E : Gestion et prise de décisions dans le cadre de l'approche systémique*, O.P.U., Alger.

TELLER R, 1985. «Inflation et contrôle de gestion dans les P.M.I : Quelques réflexions simples» *Revue Française de Comptabilité* n° 157.

REVUE ALGÉRIENNE DE COMPTABILITÉ ET D'AUDIT, 1995, n° 5 - SNC Ed., 1er Trimestre.

Notes

[*] Chargé de cours à l'Université de Tizi-Ouzou - Algérie

[1] L'efficacité sera utilisée ici dans le sens de performance seulement.

[2] Quotidien Liberté du 15 avril 1997.

[3] L'on se réfère uniquement à la gestion interne des établissements publics; les rapports de la Cour des Comptes relèvent des insuffisances liées à de fausses imputations, des dépenses imputées à tort à des chapitres et articles autres que ceux dont elles doivent relever, aux charges annexes, aux inventaires, aux marchés publics etc ...

[4] A . Giddens , 1968. Power in the recent writings of Talcot Parsons pp. 257- 72 .

[5] Cette opération a donné lieu à une méthode d'évaluation spécifique à chaque secteur sur la base d'un coefficient et comprenant trois réévaluations successives dont les deux premières sont obligatoires. Elle a le mérite de réparer une lacune de taille en permettant la réévaluation des investissements des entreprises publiques. Il est à rappeler qu'on a vécu, en Algérie, une période de sérieuse inflation (période toujours en cours d'ailleurs) durant laquelle l'on ignore volontairement aussi bien le taux d'inflation que le taux d'actualisation. En effet, l'actualisation n'avait pas cours dans les études technico-économiques des investissements planifiés.

[6] Lettre circulaire n°1850/ F / DC / CE / 89 / 042 du Ministère des Finances.

[7] Il s'agit de la classe 9 du P.C.G.

[8] Rapport Ernest & Young - 1992 p. 5-6.

[9] La Société à laquelle ont fait appel les entreprises nationales est l'Entreprise Nationale d'Organisation et d'Information (E.N.O.R.I) relevant du secteur de l'Industrie Lourde.

[10] Revue algérienne de comptabilité et d'audit n° 5 -1995.

[11] E.N.E.L : Entreprise Nationale des Industries Electroniques dont le complexe le plus important (M.E.I) qui produit des moteurs électriques, des transformateurs et alternateurs est situé à Azazga (Tizi-Ouzou).

[12] Circulaires du Ministère des Finances et du Conseil de l'ordre des experts comptables. Le P.C.N. contient, du fait de son décalage, une panoplie d'opérations de régularisation.

[13] Robert S. Kaplan - 1985 - P. 54.

[14] Le Conseil Supérieur de la Comptabilité a été créé par ordonnance du 29 décembre 1971, installé le 5 mai 1972 par Mr. le Ministre des Finances.

[15] Le P.C.G français a été rénové en 1982.

MOURAD BOUKELLA [✱]

Restructuration industrielle et développement

Le cas des industries agro-alimentaires en Algérie

INTRODUCTION

Le secteur industriel manufacturier est, parmi tous les autres secteurs d'activité en Algérie, celui autour duquel se cristallisent, nous semble-t-il, les enjeux les plus décisifs pour l'avenir de l'économie et de la société. Or, les écrits et les débats sur le thème de sa restructuration se contentent encore bien souvent d'un discours normatif, général et superficiel, rarement sous-tendu par des approches, des analyses et des interprétations pertinentes susceptibles d'éclairer la dynamique actuelle de l'industrie nationale.

Un tel constat renvoie d'abord à des causes objectives liées aux réalités de l'économie algérienne d'aujourd'hui : dans la phase transitoire présente, les règles du jeu économique sont encore peu stabilisées, les instruments d'analyse forgés dans le passé sont largement dépassés, tandis que les concepts de l'économie industrielle au moyen desquels les économistes tentent de bâtir de nouvelles « grilles de lecture » (marché, concurrence, rentabilité, compétitivité, management stratégique...) demeurent encore peu familiers et peu opératoires. Un ordre ancien s'achève, mais il est encore bien difficile de cerner avec précision les contours de l'ordre nouveau qui s'installe et du changement de cap qui se dessine.

La conjonction de ces éléments objectifs, auxquels il faut ajouter les réserves d'usage sur la fiabilité des données disponibles, rend particulièrement difficile la production de connaissances nouvelles et novatrices sur les acteurs socio-économiques en présence, sur leur poids respectif, ainsi que sur les actions stratégiques qu'ils mettent en oeuvre pour consolider ou renforcer leur base matérielle et leur pouvoir.

Pour autant, l'existence de telles contraintes ne saurait dispenser de l'effort nécessaire pour rendre intelligibles les grands enjeux et défis de la restructuration industrielle en Algérie. En l'occurrence, la réflexion sur ce thème peut être l'occasion d'engager un débat de fond sur les facteurs explicatifs du blocage de la relance industrielle. Convenablement conduite, cette réflexion peut déboucher sur la définition-identification des conditions économiques, politiques et sociales d'un décollage industriel effectif.

La présente contribution est centrée sur la restructuration en cours des industries agro-alimentaires nationales engagée avec la mise en application du Programme d'ajustement structurel en 1994-1995. Le choix de ce secteur en tant que champ d'investigation n'est pas fortuit : il s'agit de la première industrie manufacturière nationale en termes de contribution à l'économie nationale, devant même les industries sidérurgiques, métalliques, métallurgiques et électriques (ISMME). Les données statistiques - hors hydrocarbures - dont nous disposons (1994) montrent que les IAA regroupent 8290 entreprises industrielles et semi-industrielles, soit 31,2 % du total des entreprises manufacturières, réalisent 35,5 % de la production industrielle brute (soit 115,241 milliards DA) et 27,2 % de la somme de la valeur ajoutée des industries de transformation (soit 39,7 milliards dinars), tandis que leur contribution à l'emploi industriel s'élève à 20 % du total, avec 94.975 travailleurs. De plus, ce secteur recèle des potentialités appréciables en termes de participation à l'approvisionnement alimentaire des populations, sachant que l'autoconsommation ne constitue plus qu'une part marginale de la consommation alimentaire globale, y compris pour les populations vivant de l'activité agricole, et que près de 70 % des produits consommés ont subi une transformation industrielle préalable. C'est dire le rôle que l'appareil agro-industriel est appelé à jouer dans la construction d'un «système agro-alimentaire» national, mais aussi sa position-clé dans la consolidation durable des grands équilibres macro-économiques.

PROBLEMATIQUE

Les politiques agricoles, agro-industrielles et alimentaires suivies en Algérie post-indépendance ont mis graduellement en place un système prédominant qualifié de «modèle alimentaire importateur» (R. Perez-1992) similaire, à quelques nuances près, à celui que l'on retrouve dans les pays du Golfe bénéficiant d'une importante rente pétrolière. L'expression signifie que l'alimentation de base des populations, notamment dans les grandes zones urbaines, n'est satisfaite que par le recours systématique aux importations, celles-ci couvrant à la fois des produits végétaux pour la consommation humaine ou animale (blés, sucre, huiles, maïs, tourteaux,...) et des produits d'origine animale (poudre de lait, oeufs à couvrir,...).

La crise de l'endettement extérieur à partir de 1985-1986 a largement montré les limites de ce modèle qui sont, en fait, celles de l'économie administrée et des pratiques économiques passées. Face à la dynamique de la démographie et de l'urbanisation, la faiblesse structurelle de la production alimentaire domestique et la quasi-inexistence des exportations agro-alimentaires ont contribué à renforcer l'insertion dépendante de l'Algérie dans les systèmes d'échange internationaux et ont transformé le pays en un lieu d'affrontements des grands exportateurs mondiaux de matières et denrées alimentaires.

En effet, l'Algérie se classe en 5e position dans le monde des pays importateurs nets par habitant de produits alimentaires (91,2 dollars en 1993) et en 1e position parmi les pays en développement. Ces importations per capita sont supérieures de 3,5 fois à celles de la Tunisie, de 3,2 fois à celle du Maroc et de 2,6 fois à celle de l'Egypte

(F.A.O. - 1994). Or, les réformes économiques engagées depuis une décennie, et notamment l'application forcée d'un Programme d'ajustement structurel entre 1994 et 1998, n'ont pas permis à ce jour d'amorcer un renversement décisif de cette tendance historique lourde en matière d'approvisionnement du marché interne en produits alimentaires de base ; ni le mouvement général de libéralisation de l'économie, ni les mesures de stabilisation macro-économique, ni même la réorganisation institutionnelle de l'agriculture et des industries agro-alimentaires n'ont infléchi fondamentalement la prééminence de la logique importatrice sur la logique productive. Le retard enregistré dans ce domaine est particulièrement « lisible » dans la restructuration récente (1995-1998) des entreprises agro-industrielles dont on sait qu'elles jouent un rôle important dans la dynamique des systèmes agro-alimentaires modernes. Leur regroupement physique au sein des holdings et les mesures dites de « redressement interne » qui leur sont appliquées ne semblent pas converger vers l'amélioration durable de leurs performances économiques et financières.

Notre hypothèse centrale est que ce retard, lié à l'absence de consensus entre les partenaires sociaux sur une stratégie industrielle globale et cohérente et sur une politique agro-alimentaire claire, milite en faveur d'un prolongement des tendances actuellement observables, voire même d'une aggravation des conditions générales d'approvisionnement alimentaire des populations.

L'évaluation des nouveaux « défis alimentaires » posés à l'Algérie par son adhésion à l'OMC et la signature de l'accord de libre échange avec la Communauté Européenne conforte notre hypothèse: un différentiel de compétitivité important existe par rapport à la puissance agro-alimentaire de pays comme la France, l'Espagne et l'Italie, mais aussi par rapport au Maroc et à la Tunisie dont les agricultures sont moins désorganisées et dont les exportations agro-alimentaires enregistrent des performances indéniables. Dans ces conditions, l'absence d'efforts de production et de productivité et donc de « mise à niveau » de notre potentiel agro-industriel à court et moyen termes, associée à l'affaiblissement de notre pouvoir d'achat international de denrées alimentaires, risque de compromettre la transition vers un modèle de sécurité alimentaire minima fondé sur la stimulation de la production pour la consommation domestique et l'exportation.

Pour vérifier cette hypothèse de travail, nous exposerons dans un premier temps les caractéristiques structurelles principales des IAA en Algérie (I). Ces mêmes caractéristiques serviront ensuite comme base objective d'appréciation des tentatives actuelles de restructuration du secteur (II).

I. LES CARACTERISTIQUES STRUCTURELLES DES IAA EN ALGERIE

Les IAA regroupent l'ensemble des entreprises dont l'activité principale est la transformation de matières agricoles au sens large (et marginalement de matières biotechnologiques) pour la consommation alimentaire finale. Elles sont partie intégrante de la « chaîne alimentaire »

qui comprend, outre les IAA, les activités classées habituellement en agriculture, distribution alimentaire (transport, commerce, cafés-restaurants), mais aussi la production de moyens de production spécifiques fabriqués par d'autres secteurs (tracteurs, engrais, équipements industriels,...). Elles comportent plusieurs filières de fabrication fortement hétérogènes allant de la transformation des végétaux à l'abattage de volailles, la fabrication de fromages, l'embouteillage d'eaux minérales, etc... (J.F. Audroing - 1995.).

Les économistes agro-alimentaires se sont dotés d'un cadre d'analyse pertinent de la dynamique des IAA, celui du «système agro-alimentaire» défini d'une part comme l'ensemble des flux de biens et services concourant à la satisfaction des besoins alimentaires d'un groupe de consommateurs dans un espace géographique donné (région, Etat, entité supranationale), d'autre part comme un réseau interdépendant d'acteurs (entreprises, institutions financières, organisations publiques, consommateurs) portant les dits flux (J. L. Rastoin - 1992).

En Algérie, l'analyse des caractéristiques structurelles des IAA, notamment celles du secteur public, permet de révéler la logique intime des politiques agro-alimentaires menées dès le lendemain de l'indépendance, ainsi que la nature du «système» agro-alimentaire qui en a résulté. Certaines de ces caractéristiques sont communes à l'ensemble des entreprises publiques économiques, d'autres sont spécifiques aux IAA publiques. Mais elles résultent toutes du mode d'organisation et de fonctionnement d'une économie sous-développée doublée d'une économie de rente. Ce sont précisément ces caractéristiques que les restructurations en cours depuis les Réformes cherchent à transformer par le biais de politiques macro-économiques, sectorielles et micro-économiques nouvelles.

I.1 - Comme les autres activités industrielles, le secteur des IAA est à prédominance publique, au sens où le capital des entreprises les plus importantes qui y opèrent est propriété de l'Etat. Le poids relatif de ces dernières est en effet considérable et semble avoir encore progressé depuis le lancement des réformes. C'est ainsi qu'en 1994, elles contrôlent 82,85 % de la production totale des IAA (contre 75 % en 1991) et 82,70 % de la valeur ajoutée (76 % en 1991), emploient 72 % des effectifs (62 % en 1991) et distribuent 86 % des salaires bruts du secteur.

En vertu du monopole institutionnel dont la formation remonte aux années 1960 et 1970, ces entreprises peu nombreuses (25 au total) contrôlent de façon quasi-exclusive la transformation de produits alimentaires de base (farines et semoules, lait, huiles de graines, sucre,...) et sont également présentes dans un large éventail de branches agro-alimentaires : produits carnés, conserveries, boissons... De plus, le monopole s'étend au contrôle des circuits d'importation des matières premières et demi-produits nécessaires au fonctionnement des entreprises concernées, mais aussi des réseaux de distribution - commercialisation de denrées issues de la transformation locale ou importées et vendues en l'état.

Les tableaux 1 et 2 donnent un aperçu de la taille des industries et des entreprises agro-alimentaires publiques au regard de leur chiffre d'affaires, leur valeur ajoutée et leurs effectifs :

Tableau 1
Chiffre d'affaires, valeur ajoutée et effectifs des principales IAA du secteur public en 1996

	Produits céréaliers	Produits laitiers	Huiles de graines	Sucre	Tabacs	Boissons (y compris ONCV et ENAJUC)	Protéines animales (hors ORVE)	Total
Chiffre d'affaires	84.302	28.163	21.130	4.871	13.055	9.714	5.556	166.791
Valeur ajoutée	10.926	4.905	5.069	685	6.912	5.862	2.616	36.975
Effectifs	24.370	8.622	5.241	1.782	6.356	7.731	6.363	60.465

Source : Holdings agro-alimentaires

Tableau 2
Chiffre d'affaires, valeur ajoutée et effectifs des principales entreprises agro-alimentaires publiques en 1996
Unité : Million DA.

Entreprises	Chiffre d'affaires	Valeur ajoutée	Effectifs
ENCG	21130	5069	5241
ERIAD Sétif	20678	3849	3543
ERIAD Alger	20508	3381	6647
ERIAD Constantine	15524	2350	5144
ERIAD SBA	15191	1996	4648
SNTA	13055	6912	6356
ERIAD Tiaret	12401	802	4175
ORLAC	12191	2397	3603
ORELAIT	8209	1205	1915
OROLAIT	7763	1303	3104
ENASUCRE	4871	685	1782
EMAL	3583	2678	2228
EMIB	1548	1021	1186
EMIS	1501	791	1016

Sources : Holdings et Ministère de l'Industrie.

La comparaison avec les entreprises agro-industrielles privées montre clairement le degré de concentration élevé du secteur : malgré l'ouverture relative vers l'investissement privé au début des années 1980 et la vague de libéralisation introduite par les Réformes, la place du secteur privé opérant dans l'agro-industrie demeure très modeste. Sur les quelques 8000 entreprises repérées statistiquement en 1994, à peine 206 entreprises emploient plus de 10 travailleurs, avec une taille moyenne de 43 employés. Articulé en partie à l'agriculture locale privée et concentré autour des grands pôles régionaux d'Alger et d'Oran, ce secteur a été «toléré» dans les activités considérées comme moins essentielles : 2e transformation de céréales (boulangeries, pâtisseries, biscuiteries), fabrication de produits laitiers (fromages, yaourts, glaces,...) confiseries et chocolateries, conserves et jus de fruits et légumes, boissons gazeuses,...). Il a dû subir une politique discriminatoire d'accès aux crédits internes et externes pour ses approvisionnements et son fonctionnement. Il a été le plus fortement touché par la crise d'endettement et ses retombées économiques, sa

part ayant paradoxalement reculé en matière de chiffre d'affaire, de valeur ajoutée et d'emplois.

I.2. - La seconde caractéristique structurelle des IAA a trait au statut des entreprises publiques. Celles-ci ont toujours fonctionné selon une logique qui s'apparente très peu à une rationalité économique de production de valeurs et de richesses. Leur fonction-objectif s'articulait autour de la production de biens physiques et non de marges bénéficiaires. Echappant aux exigences de rentabilité et de compétitivité, elles ne pouvaient être considérées comme des agents économiques au sens de la théorie. Fonctionnant en dehors de toute contrainte financière, elles se sont retrouvées dans l'incapacité d'assurer, par leurs propres ressources, l'amortissement de leur capital ou la couverture de leurs dépenses d'exploitation. Ceci explique la dévalorisation permanente du capital mis à leur disposition et leur déficit structurel.

En fait, le maintien de ces entreprises malgré l'accumulation des déficits financiers s'explique fondamentalement par l'accomplissement des missions de service public imposées par l'Etat :

- Prise en charge directe des approvisionnements en produits de large consommation (les biens-salaires) dont les prix à la consommation sont administrés et fixés en dessous de leurs coûts réels afin de permettre leur acquisition par le plus grand nombre.
- Distribution d'emplois et de revenus sans liens avec les besoins réels en main-d'oeuvre et sans rapport avec les normes édictées par le constructeur ni avec la productivité réelle du travail.
- Prise en charge de multiples fonctions sociales sensées améliorer les conditions de travail et de vie du personnel employé (logements, terrains, coopératives de consommation, soins, loisirs,...).

I.3. - La fonction technique essentielle des IAA est la transformation des matières premières d'origine agricole, celles-ci entrant pour une part déterminante dans la structure de leurs coûts. Or, il est bien connu que les IAA algériennes se caractérisent globalement par un faible niveau d'intégration à leur amont agricole. En fait, ce constat gagnerait à être nuancé. Une analyse plus fine montre que l'origine locale ou importée des approvisionnements en matières agricoles, c'est-à-dire l'intensité des relations agriculture locale-industries locales au sein des filières alimentaires, définit trois types d'industries agro-alimentaires à distinguer :

- Le premier type concerne les IAA les plus largement dépendantes des approvisionnements externes et dont la déstructuration interne est la plus avancée : elles sont entièrement déconnectées de l'agriculture locale et sont réduites à des activités de raffinage de semi-produits importés. Il s'agit de l'industrie des huiles de graines (ENCG) et de l'industrie du sucre (ENASUCRE) qui fonctionnent sur la base de l'importation d'huiles brutes et de sucre roux, la culture et la trituration locale des graines oléagineuses et de la betterave à sucre ayant été définitivement abandonnée au début des années 1980. C'est aussi le cas de l'ONAB

pour la fabrication d'aliments composés destinés à l'alimentation animale (importations massives de maïs et de tourteaux de soja).

- Le second type d'IAA concerne particulièrement la semoulerie-minoterie d'une part, la production laitière d'autre part. Il s'agit d'industries utilisant des matières premières agricoles locales (blé dur, blé tendre, lait de vache), mais dans des proportions très faibles qui ne dépassent pas 10 à 15 % du total des approvisionnements pour les cinq ERIAD et 11 % pour les trois Offices du lait. En d'autres termes, la croissance des entreprises publiques céréalières et laitières est liée davantage au volume de leurs importations et donc à une impulsion externe qu'à des excédents agricoles valorisées localement.

- Enfin, le 3e type est représenté par le cas spécifique des industries de conserves et de jus de fruits et légumes (ENAJUC) traitant des matières premières entièrement locales. Ce groupe se caractérise par la faible utilisation des capacités installées, en raison à la fois de la rigidité de l'offre agricole (tomate industrielle, fruits et légumes frais) et de la concurrence exercée par le marché du frais. En effet, les exploitants agricoles ne livrent leur production à l'industrie qu'en cas de surproduction conjoncturelle ou d'insuffisance de capacités de stockage et de conservation à la ferme.

Au delà de cette classification, on peut retenir que, globalement, les industries de transformation de produits de large consommation ont «tourné le dos» à l'agriculture locale et ont eu recours à l'importation de plus en plus massive de matières premières agricoles et de produits semi-finis au fur et à mesure de l'élargissement de leur capacité de transformation et de la montée en cadence de leur production. Le schéma de croissance choisi délibérément pour ces industries a privilégié la logique importatrice au détriment de la recherche d'une dynamique productive interne articulée à la production agricole locale. Cette orientation a pesé lourdement sur les performances des entreprises concernées. En effet, les matières premières et demi-produits importés (céréales, poudre de lait, huiles brutes, sucre roux, tourteaux de soja,...) représentent entre 75 % et 80 % de leurs charges d'exploitation et leurs prix, très fluctuants sur les marchés internationaux, dépendent de facteurs que les entreprises locales ne maîtrisent pas.

Il faut rappeler ici que l'accroissement continu des importations des matières premières et l'élargissement des capacités de production pour assurer un approvisionnement régulier et stable en produits de base n'ont pas permis aux IAA de couvrir la totalité des besoins exprimés. La pression de la demande a toujours nécessité le recours à l'importation de produits finis pour combler les déficits. Cela a concerné aussi bien les denrées importées traditionnellement par l'ONACO - ENAPAL et livrées en l'état à la consommation locale (café, thé, beurre, sucre, lait en poudre,...) que les produits relevant du monopole exercé par les entreprises publiques de transformation (farines, semoules, laits reconstitués, alimentation animale). S'agissant des produits céréalières par exemple, la part des importations a régulièrement dépassé le quart des disponibilités nationales en semoules et farines (voir tableau n° 3).

Tableau n°3
Disponibilités de semoules et de farines

Années	Semoules				Farines				Total semoules et farines			
	Product. **	Importat *	Total	Part des import. dans le total	Product. **	Importat. *	Total	Part des import. dans le total	Product. **	Importat. *	Total	Part des import. dans le total
1986	1286900	663900	1950800	34,03%	1046700	87700	1134400	7,73%	2333600	751600	3085200	24,36%
1987	1352000	741100	2093100	35,45%	1134600	32000	1166600	2,74 %	2486600	773100	3259700	23,72 %
1988	1403400	749100	2923900	25,62%	1184600	20400	1205000	1,69%	2588000	769500	3391500	23,72%
1989	1388000	771400	2159400	35,72%	1234000	228200	1462200	15,61%	2622000	999600	3456968	22,92%
1990	1377917	741341	2119258	34,98%	1219462	118248	1337710	8,84%	2597379	859589	3833272	29,47%
1991	1436023	945290	2381313	39,69%	1238052	213907	1451959	14,73%	2674075	1159197	3953865	24,86%
1992	1454958	920475	2375433	38,75%	1218423	360009	1578432	22,81%	2673381	1280484	3820741	30,24%
1993	1486796	751235	2238031	33,57%	1248862	333848	1582710	21,09%	2735658	1085083	3938142	32,39%
1994	1419327	710727	2130054	33,37%	1179615	628473	1808088	34,76%	2598942	1339200	3550358	28,40%
1995	1390972	331118	1722090	19,23%	1059743	768525	1828268	42,04%	2450715	1099643	3205141	34,01%
1996	1463909	3457	1467366	0,21%	924229	813546	1737775	46,81%	2388138	817003		30,97%

La libéralisation du commerce d'importation a même accentué cette tendance avec l'intervention, depuis 1994, des importateurs privés, de sorte que la perte de marchés apparaît comme la menace principale pesant sur les gestionnaires des entreprises agro-alimentaires locales.

I.4.- Une autre caractéristique structurelle de l'ensemble des IAA concerne les équipements industriels installés qui dépendent quasi-exclusivement des fournitures étrangères pour leur renouvellement, leur extension et leur modernisation.

Le potentiel en place est important. Il compte 81 semouleries et minoteries, 17 unités de pâtes alimentaires, 18 laiteries, 9 raffineries d'huiles brutes, 3 raffineries de sucre et de nombreuses autres unités de fabrication d'aliments pour animaux, d'eaux minérales, de boissons alcoolisées, de conserves de fruits et légumes, etc... Il date, pour l'essentiel, de l'effort d'investissements massifs engagé avec la mise en oeuvre des deux plans quadriennaux 1970/73 et 1974/77. Mais le rythme des réalisations a globalement fléchi, d'abord avec la pause en matière d'investissements productifs au profit des investissements d'environnement au début des années 1980, puis avec la chute des ressources financières liées à l'exportation d'hydrocarbures à partir de 1986, et enfin avec le retrait de l'Etat en matière de financement des investissements industriels à la faveur des Réformes économiques. De sorte que, si l'Algérie a pu disposer par le passé d'un outil agro-industriel imposant comparativement à ses voisins du Maghreb ou encore aux pays d'Afrique et du Moyen-Orient, le désinvestissement relatif dans le secteur sur une période longue a réduit considérablement cet avantage.

Certes, les entreprises les plus importantes ont maintenu un effort d'investissement conséquent, malgré les faibles capacités financières de l'Etat. Ainsi, les ERIAD ont créé 16 nouvelles unités de transformation entre 1980 et 1990, ont lancé des programmes d'extension-renovation de certaines unités et ont créé de nouveaux moulins de taille plus modeste après 1990. Mais pour l'ensemble des IAA, la plupart des équipements en place sont considérés comme vétustes, peu automatisés et obsolètes au regard des technologies de génération plus récente utilisées par les pays concurrents. Par ailleurs, la pratique de sur-utilisation des équipements imposée par la forte pression de la demande a déterminé leur usure rapide et prématurée. Les semouleries-minoteries par exemple ont longtemps fonctionné 315 jours par an pour une norme internationale de 250 jours. Et la même sur-utilisation a concerné l'ensemble des autres filières.

Cette situation renvoie fondamentalement à la faiblesse des capacités technologiques de l'Algérie, elle-même résultant des «erreurs» de stratégie antérieures : la priorité a été accordée à l'investissement dans les industries de biens intermédiaires (acier, plastique, ciment,...) et dans celles des biens d'équipement spécifiques à l'agriculture, au transport, à la construction et aux travaux publics, mais nullement dans l'industrie des biens d'équipement universels (les machines-outils). De ce fait, le recours systématique à l'importation d'usines «clés en mains» et «produits en mains» n'a pu déboucher - ne pouvait déboucher - sur un transfert conséquent de techniques localement maîtrisables et reproductibles sur le long terme. La formation technique, la recherche industrielle technologique et la politique d'éducation et de formation en général n'ont pas accompagné la politique d'industrialisation et ses exigences en qualification et en organisation (F. Yachir - 1993).

Dans le domaine strictement agro-alimentaire, l'installation d'usines modernes clés en mains dans toutes les filières a été la solution la plus facile en situation d'aisance financière, mais certainement pas la plus efficace à long terme. On peut se demander en effet pourquoi les possibilités de fabrication de petits équipements agro-industriels par l'industrie locale (ENIAL, ENCC, SONELEC, petites et moyennes entreprises de mécanique du secteur privé,...) ont été si peu sollicitées. Le cas de ENIAL est ici particulièrement significatif : créée initialement (1992) pour la fabrication d'équipements pour les IAA, pour la prestation de services d'engineering pour le compte des ERIAD (suivi et réalisation des projets), ainsi que pour la formation et la recherche en économie agro-alimentaire, l'entreprise s'est peu à peu confinée au commerce d'importation de semoules et farines pour le compte des ERIAD.

I.5. - La dernière caractéristique structurelle que nous retenons ici est la quasi-inexistence des exportations agro-alimentaires. Les tableaux 4 et 5 montrent que, si les importations alimentaires mobilisent des ressources considérables, de l'ordre de 25 à 30 % des importations totales, les exportations alimentaires sont bien dérisoires comparées aux exportations totales du pays. Le taux de couverture des importations alimentaires par les exportations alimentaires, qui était de 131 % en moyenne entre 1963 et 1967, et de 75 % au cours de la décennie 1970, ne dépasse plus depuis les années 1980 la barre des 5 % !!! Encore faut-il préciser qu'il s'agit d'exportation de produits strictement agricoles (fruits frais et secs, vins, poissons et crustacés) et que les produits transformés par les IAA pour l'exportation sont complètement absents.

Tableau n°4
Evolution de la part des importations alimentaires - Unité : Milliard \$.

Années	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total import/CAF	10,27	9,84	9,21	7,05	7,32	9,21	9,65	7,68	8,64	8,30	10,00	10,76	9,09
Import. alim.	1,75	2,18	1,85	1,74	1,90	2,90	2,13	1,94	2,15	2,16	3,10	2,75	2,60
Import. alim. %	17	22,00	20,00	24,70	26,00	31,50	22,10	25,30	25,00	26,00	31,00	25,00	28,69

Sources : 1984 à 1994 : Direction des statistiques - Ministère de l'agriculture et de la pêche - 1997.

1995 à 1996 : Direction générale des Douanes

Tableau n°5

Evolution de la part des exportations alimentaires - Unité : Milliard \$

Années	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total export/FOB	12,77	12,97	7,48	8,74	7,77	9,49	12,78	12,35	11,44	10,16	8,90	10,24	13,09
Export. alim.	0,05	0,06	0,03	0,03	0,03	0,03	0,05	0,06	0,08	0,10	0,07	1,10	1,36
Export. alim %	0,37	0,43	0,35	0,34	0,38	0,36	0,39	0,44	0,71	0,96	0,74	1,06	1,03

Sources : *Idem.*

Telles sont les principaux traits structurels du secteur des IAA saisis à travers les entreprises les plus importantes qui y opèrent. Ces traits résultent fondamentalement des choix socio-économiques retenus dans le passé. Dominé par des entreprises monopolistiques créées, gérées et contrôlées par l'Etat, coupé de son amont agricole et amarré par ses importations aux marchés agro-alimentaires internationaux, ce secteur est marqué dans son fonctionnement par une logique extravertie. Celle-ci pèse lourdement à la fois sur l'équilibre financier interne des entreprises du secteur et sur la balance des paiements de la Nation: à mesure que s'élève le niveau de la production, le besoin de devises pour importer matières premières, autres inputs et produits finis devient plus fort. Or, l'absence d'exportations significatives bloque toute possibilité d'équilibrer la balance agro-alimentaire nationale et de dégager une source de financement alternative pour les entreprises agro-alimentaires. D'où le recours grandissant aux crédits commerciaux de court terme dont on sait qu'ils raccourcissent les délais de paiement de la dette, renchérissent le coût de son remboursement et réduisent les crédits de long terme consacrés au financement des équipements (A. Henni - 1992). De ce point de vue, la crise d'endettement de 1986 n'a pas créé mais simplement révélé au grand jour l'impasse à laquelle la politique alimentaire extravertie devait objectivement conduire tôt ou tard.

Quels sont les changements majeurs intervenus dans ce secteur, notamment depuis la mise en oeuvre du Programme d'ajustement structurel en 1994 ? Peut-on considérer que ces changements sont de nature à infléchir les tendances lourdes que nous venons de dégager ?

II. LA POLITIQUE DE RESTRUCTURATION DES IAA: ANALYSE CRITIQUE.

Depuis le lancement des Réformes en 1988-1989 et plus encore depuis la mise en oeuvre du P.A.S. en mars 1994, le contexte institutionnel a connu une série de transformations dans le sens d'une tentative de restauration des mécanismes d'une économie concurrentielle. Les textes sur l'autonomie des entreprises publiques économiques, la libéralisation des différents régimes de prix, la démonopolisation des importations et l'accès du secteur privé à cette activité, la restauration de l'autonomie de la Banque Centrale et l'adoption de politiques monétaires, de taux d'intérêt et de taux de change plus actives,... comptent parmi les plus importantes de ces transformations. Cependant, les restructurations sectorielles, notamment dans l'industrie, sur lesquelles devrait reposer la relance économique effective, n'ont pas évolué au même rythme et marquent encore le pas. Le secteur des IAA illustre parfaitement les difficultés que rencontrent pouvoirs publics,

opérateurs et partenaires sociaux à s'accorder sur les aspects structurels de l'Ajustement.

II.1. La nouvelle politique organisationnelle

A la faveur de l'ordonnance 15.25 du 06/10/1995 relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat, les huit anciens Fonds de Participation mis en place en 1988 sont remplacés par 11 holding publics, chaque holding regroupant les EPE opérant dans des branches d'activité homogènes. Les holdings sont gérées non plus par un Conseil d'Administration, mais par un Directoire sous le contrôle d'un Conseil de surveillance. En outre, il a été créé un Conseil National des Participations de l'Etat (CNPE) chargé de la coordination et de l'orientation des activités des holdings publics. Placé sous l'autorité du chef du gouvernement qui en assure la présidence, cet organe est doté d'un secrétariat technique permanent sous la responsabilité d'un «Délégué aux Participations de l'Etat».

L'ancien Fond de Participation des industries agro-alimentaires de base a été scindé en deux holdings, le holding agro-alimentaire de base et le holding agro-alimentaire divers (Agro-div.), chacun détenant le portefeuille des EPE suivantes :

Tableau 6
Liste des EPE dont les portefeuilles sont détenus par les deux holdings des industries agro-alimentaires en 1996

EPE DU HOLDING AGRODIVERS	EPE DU HOLDING AGRO-ALIMENTAIRE DE BASE
ORAC	ERAD ALGER
ORAVIE	ERAD SETIF
ORAVIO	ERAD TIARET
ORVE*	ERAD SIDI BEL ABBAS (SBA)
ONDPA*	ERAD CONSTANTINE
EMAL	ORLAC
EMIB	ORELAI
EMIS	OROLAI
ONCV	ENASUCRE
ENAJUC	ENCG
ENAFROID	SNTA
ENACT	
BNEDER	
ENAPAL*	
ONAB	

Source : Holdings agro-alimentaires, cité par F. BRABEZ (1998).

NB : * : Entreprises dissoutes

La première remarque d'importance est que l'Office Algérien Interprofessionnel de Céréales (OAIC), créé en 1962 et qui détient à ce jour le monopole d'importation des céréales, n'est pas concerné par le nouveau découpage. Dix années après les textes sur l'Autonomie, l'Office demeure encore sous la tutelle des pouvoirs publics et continue à bénéficier de subventions importantes allouées par le Trésor public mais aussi d'opérations d'assainissement au titre des sujétions de l'Etat.

Mis en place en mai 1996, un Comité Interprofessionnel des céréales a reconduit les anciennes structures (OAIC - CCLS et leurs unions) dans leurs missions respectives d'approvisionnement et de régulation du marché des céréales d'une part, de collecte des céréales locales d'autre part. Les attributions de l'OAIC ont même été renforcées puisque l'Office prend également en charge, à compter du 1^{er} janvier 1997, les activités

d'importation de semoules et farines dévolues auparavant à une autre structure - ENIAL - dont la dissolution a été prononcée tout récemment **[1]**.

Par ailleurs, la distribution des portefeuilles entre les deux holdings révèle la reconduction de la vocation des pouvoirs publics à organiser, à orienter et à contrôler le secteur des IAA. Elle affiche les préférences de l'Etat en matière de politique agro-industrielle : le holding agro-alimentaire de base regroupe les activités considérées par l'Etat comme «stratégiques», mais sans que cette notion ne soit clairement explicitée. Néanmoins, il est facile de constater qu'il s'agit d'activités productrices de biens-salaire et qu'elles constituent l'essentiel du secteur agro-alimentaire public en termes de chiffre d'affaires (90 %) et d'effectifs (82%). L'Etat y maintiendra sa présence en tant qu'actionnaire et en tant qu'investisseur. Le holding agro-alimentaire divers, par contre, regroupe des activités «relevant de l'espace concurrentiel» et devant être valorisées dans une perspective de privatisation. Ce holding gère également le portefeuille du BNEDER (bureau d'étude) et de l'ENACT (Entreprise de Contrôle Technique et d'Agréage).

Là encore se pose la question de la compatibilité entre le maintien du contrôle étatique sur les principales IAA conçues comme devant remplir encore des missions de service public, et la mise en oeuvre de la dérégulation, c'est-à-dire de l'abandon de la régulation étatique de l'économie au profit des règles strictes du marché jugées plus rationnelles et plus efficaces. Rappelons que l'émancipation de la sphère économique vis-à-vis de l'Etat est inscrite dans les lois sur l'autonomie des EPE depuis 1988. Ces textes reconnaissent aux dirigeants de ces entreprises la liberté totale de définir leur stratégie en dehors de toute sujétion de l'Etat, mais les Fonds de Participation chargés de concrétiser la séparation Entreprises - Etat ont fonctionné comme de simple agents fiduciaires de l'Etat, sans réelle autonomie et sans grande liberté d'action.

L'ordonnance du 06/10/1995 investit à son tour les holdings publics de tous les attributs du droit de propriété sur les participations détenues par les EPE, ce qui les autorise légalement à impulser toute opération de restructuration et de partenariat nécessaires à l'amélioration des performances des entreprises qu'ils contrôlent. On ne peut cependant considérer que l'autonomie des EPE est aujourd'hui réalité. En comparaison avec les Fonds de Participation, on peut relever une concentration encore plus forte du pouvoir réel de décision à un niveau qui dépasse les prérogatives des EPE et même des holdings. Par le biais du CNPE (Conseil National des Participations de l'Etat), les pouvoirs publics conservent une capacité forte d'intervention, d'orientation et de contrôle des actions économiques engagées «sur le terrain» par les holdings, notamment en matière de restructuration et de politique industrielles : les EPE subissent la sanction, non pas du marché, mais du CNPE. Du reste, la cooptation est encore de rigueur dans la nomination des responsables des holdings et des entreprises, perpétuant ainsi les mêmes pratiques et les mêmes méthodes de travail que par le passé.

La restructuration en cours des IAA obéit à une démarche unique appliquée à l'ensemble du secteur industriel et articulée autour du triptyque :

- réhabilitation du patrimoine existant
- redressement interne (arrêt de la dégradation financière, compression d'effectifs,...)
- privatisation totale ou partielle.

Sur la base d'un schéma directeur de restructuration conçu en 1996 par le Ministère de l'Industrie et de la Restructuration, chaque entreprise industrielle est invitée à élaborer un plan de redressement interne devant déboucher sur un contrat de performance négocié avec les managers et le holding de rattachement. Une circulaire ministérielle en date du 17 mars 1996 fixe comme objectif ultime au nouveau dispositif l'arrêt de la dégradation de l'outil de production au niveau de chaque unité de production et propose la simplification de la configuration des EPE par recentrage sur leur activité de base (le métier de base). Après diagnostic, les autres activités dites secondaires et ne faisant pas partir des unités intégrées au métier de base seront :

- soit proposées à la fermeture si elles ne sont ni rentables ni redressables.
- soit proposées à la privatisation si elles sont rentables.
- soit proposées au redressement, à l'essaimage et à la filialisation si elles sont non rentables mais redressables.

Ces opérations sont largement engagées aujourd'hui dans l'agro-industrie, mais avec une conception et des modalités bien différentes selon qu'il s'agit du holding de base ou du holding agro-alimentaire divers.

a) La vision organisationnelle du holding de base semble marquée par le souci de consolider la position de monopole des entreprises dont il gère le portefeuille. Mises à l'abri de la concurrence, celles-ci continueront encore à supporter les charges de sujétion de l'Etat et à subir la contrainte de prix administrés pour la semoule courante, la farine panifiable et le lait de consommation. Cette situation est évidemment en contradiction avec la logique marchande de rentabilité financière exigée des entreprises publiques, d'autant que les subventions accordées par l'Etat aux céréales importées tendent à se réduire, voire même à disparaître, ce qui entraîne nécessairement l'accroissement des prix de rétrocession des blés de l'OAIC aux ERIAD.

Outre cet aspect, les plans directeurs de développement élaborés par le holding de base gravitent autour des points suivants :

- La réhabilitation de l'appareil industriel passe d'abord par un recentrage strict sur le métier de base des entreprises : trituration des blés, production de pâtes alimentaires et de levures, fabrication de lait et produits laitiers, raffinage d'huiles brutes et de sucre roux,... Toutes les autres activités sont «délestées», c'est-à-dire proposées à la privatisation : boulangeries, chocolateries, biscuiteries et activités de

distribution pour la filière «céréales», points de vente et centres de collecte de lait cru pour la filière «lait». La fermeture des unités vétustes et déficitaires d'Alger (UP1 et UP6), de Béjaïa (UP8), de Maghnia (UP9) et de Meftah appartenant à l'ENCG, ainsi que l'unité de conditionnement de sucre de Sfisef va également dans le sens de la réhabilitation de l'appareil industriel.

- Dans la perspective d'ouverture des marchés, les unités maintenues seront organisées en groupes industriels après leur filialisation. Ainsi, les cinq ERIAD de la filière céréalière seront remplacées par trois groupes (Est, Centre, Ouest), véritables sous-holding régionaux, contrôlant 42 filiales. Un groupe lait, constitué de 19 filiales, remplacera les trois offices régionaux du lait. Enfin, les unités de production de l'ENCG seront regroupées en 4 filiales constituant le groupe corps gras.

- Le holding agro-alimentaire de base envisage le recours au partenariat et à l'ouverture du capital social des différentes filiales aux investisseurs privés comme moyen de financement des investissements d'extension et de modernisation. Pour les Offices du lait, il est précisé que l'ouverture du capital social serait à hauteur d'un maximum de participation de 65 %.

- Enfin, le holding de base envisage une meilleure collaboration avec l'agriculture pour faire de ce dernier secteur, à terme, la source principale des approvisionnements en matières premières. Le développement des activités de l'amont agricole et donc l'accroissement du taux d'intégration suppose l'investissement dans l'agriculture ou l'agro-élevage. Les premières expériences en ce domaine sont celles de ERIAD - Sétif et de ORELAIT qui gèrent chacune une exploitation agricole, tandis que l'ENCG compte lancer un investissement en partenariat sur un terrain de 26000 m² (à Oran) équipé de 12 bacs de stockage de graines oléagineuses.

b) La vision développée par Agro-div est sensiblement différente. La lecture du «Plan stratégique d'Agrodiv» adopté par le CNPE le 02/02/1997 montre que l'on y retrouve certes les mêmes préoccupations de recentrage sur le métier de base, de partenariat et de resserrement des liens avec l'agriculture. Mais les idées dominantes ici sont le désengagement de l'Etat des activités concernées dites «concurrentielles», la compression des effectifs, et la préparation d'opportunités à la privatisation.

La mise en oeuvre de ce Plan au 31/12/1997, soit moins d'une année après son élaboration, a abouti à la dissolution de 4 entreprises (ENAFROID, ORVE, ENAPAL et ONDPA), à la fermeture de 5 unités de ENAJUC et de 3 unités de l'entreprise des eaux minérales de Batna, ainsi qu'à une forte compression d'effectifs qui a concerné 13.782 agents, soit 42 % du total des effectifs des entreprises détenues par le holding. De même, il est annoncé une autre vague de compression d'effectifs de 1200 travailleurs pour l'année 1998, ainsi que la privatisation totale des trois entreprises de la filière boissons: EMAL, EMAB et EMIS.

La filialisation des unités de production est une autre option du holding : 37 filiales contrôlées par les entreprises du portefeuille et 17 autres (notamment issues des unités de ENAFROID et ENAPAL) gérées directement par le holding ont été créées. Des perspectives de partenariat avec le capital étranger sont définies dans des créneaux bien précis. Ainsi, il est attendu la réalisation de projets avec l'américain PFIZER dans le domaine du médicament vétérinaire et avec le holding hongrois BALBOLNA dans l'aviculture.

c) Il est facile de relever que, pour les deux holdings, la nouvelle politique en direction des IAA se limite jusqu'à présent à des restructurations physiques accompagnées de mesures d'assainissements financiers des entreprises dans le but d'en assurer la survie.

Il faut se rappeler en effet que le holding est une pure société financière dont la naissance dans les pays développés a été l'aboutissement d'un long processus d'évolution des structures de production et des mécanismes de marché. Que peut signifier alors la constitution de holdings publics dans une économie où la transition vers l'économie de marché est à peine engagée, où les catégories marchandes se substituent difficilement aux anciennes logiques de fonctionnement et où la concurrence au sein du secteur public est loin d'être la règle ? D'autre part, le dispositif banques - entreprises publiques mis en place en juin 1996 s'apparente à un financement de sauvetage destiné à soutenir les entreprises publiques en difficulté. Les améliorations de la situation financière récemment enregistrées pour certaines d'entre elles ne sont pas fondées sur des gains de productivité qui auraient pu résulter d'une bonne connaissance des marchés et du comportement des consommateurs, d'une meilleure organisation interne de la gestion, d'une augmentation de l'efficacité technique de l'investissement et/ou de l'amélioration de la qualité des produits. Elles s'expliquent simplement par le rééchelonnement d'une partie de la dette des entreprises concernées auprès des banques et du Trésor public, par les réévaluations des investissements corporels amortissables, ainsi que par les hausses des prix de vente à la faveur d'une réglementation permissive. Tous ces ajustements de court terme ne sont pas de nature à préparer les équilibres à long terme, mais risquent au contraire de les compliquer en l'absence d'une restructuration offensive et dynamique pour aider les entreprises les plus performantes à s'adapter aux nouvelles mutations.

II. 2. Les conditions d'une restructuration réussie

L'expérience vécue avec la mise en oeuvre du P.A.S. recommandé par le FMI, ainsi que les résultats auxquels elle a aboutis, sont riches d'enseignements qu'il est impératif de «capitaliser». Il est clairement apparu que, loin d'être limitée dans le temps, la restructuration d'une économie ou d'un secteur d'activité est un processus permanent d'adaptation à la dynamique des marchés internes et externes. L'adaptation par réajustements successifs peut alors prendre deux formes bien distinctes : elle peut être «subie» lorsqu'elle intervient dans le cadre de la conditionnalité dans un contexte d'endettement et de forte déstructuration économique ou, au contraire, procéder d'un choix

autonome, planifié et porté par un large consensus social interne. Or, il semble bien que le contenu précis de l'ajustement structurel, ainsi que sa cohérence technique et temporelle, dépendent d'abord de la dynamique sociale interne aux pays qui l'appliquent. En effet, l'intérêt des acteurs externes (institutions financières internationales, firmes multinationales,...) est porté en priorité sur la stabilisation macro-financière qui permet de retrouver la solvabilité perdue vis-à-vis des créanciers internationaux. Ils disposent pour cela des moyens de pression nécessaires pour y parvenir. Mais leur capacité à imposer l'ajustement structurel proprement dit, visant la relance de l'activité économique et la création d'emplois productifs, s'avère beaucoup plus limitée, principalement en raison des divers conflits d'intérêts qui naissent entre les groupes sociaux à l'occasion des restructurations économiques. De sorte que l'action des acteurs externes ne peut aller bien souvent au delà de la proposition de vagues programmes indicatifs : «la réforme, écrit A. Benachenhou (1998), redistribue le pouvoir économique, réorganise les statuts sociaux, transforme rapidement la répartition des revenus, affecte la répartition des rentes et des prébendes. Pour toutes ces raisons, des groupes sociaux vont y gagner et d'autres y perdre. Des stratégies et des alliances multiples vont se déployer, évolutives dans le temps, qui vont affecter le cheminement des réformes». Or, il est maintenant admis que la stabilisation macro-financière la plus sûre dans le long terme est celle qui s'accompagne d'une restructuration économique offensive et d'une relance économique effective. Essayons d'en tracer les contours pour le cas des IAA.

En partant des caractéristiques principales des IAA et des insuffisances de la restructuration en cours, il est possible de fixer les équations les plus importantes à résoudre pour sortir le secteur de la crise actuelle :

1 - Faire reposer la dynamique des IAA non plus sur les solutions externes (recours systématique aux importations et à l'endettement), mais sur le travail productif de valeurs et de surplus mobilisables à des fins d'accumulation interne. L'objectif est donc de rendre la production locale plus compétitive. Cela suppose une révision en profondeur des rapports Etat-entreprises agro-alimentaires publiques, l'autonomie réelle de ces dernières devant être conçue comme un mode de gestion alternatif capable de les libérer des contraintes bureaucratiques et des sujétions de l'Etat, mais aussi de les faire évoluer dans un contexte de libre concurrence et de compétitivité. Pour y arriver, il s'agit d'abord d'introduire dans les entreprises publiques une base managériale nouvelle fondée sur la transparence dans la désignation des dirigeants qui ne pourraient être jugés que sur la qualité de leur formation, leurs compétences et leurs résultats. Cette option est primordiale, sachant que la compétence des dirigeants et des cadres est un facteur essentiel de la compétitivité des entreprises en économie libérale. Il s'agit aussi, afin de réduire le degré de concentration de la production des principaux produits agro-alimentaires, d'aménager une place plus importante à l'initiative privée, les seules barrières à l'entrée des différentes branches du secteur devant être celles que les lois du marché auront imposées. Mais il faut dans le même temps éviter la constitution de monopole privés à la production ou à l'importation, l'économie libérale de marché

n'admettant pas le maintien de structures oligopolistiques publiques ou privées.

2 - Réorganiser l'agriculture et les IAA en un système agro-alimentaire complémentaire et cohérent, de sorte que l'accroissement de la production agricole au sens large réponde progressivement aux besoins de l'appareil de production industriel. Il s'agit dans ce cas de définir les formules d'articulation agriculture-industries d'aval les plus efficaces, là où les potentialités existent, en privilégiant les associations de producteurs et l'inter-profession de façon à lier plus étroitement les intérêts des différents partenaires dans le cadre de relations contractuelles stables. En effet, l'existence de tels contrats assure la régularité des approvisionnements, garantit la stabilité des coûts et des prix, protège contre des défaillances éventuelles de l'une ou l'autre partie contractante.

3 - Réhabiliter le commerce d'exportation comme base financière essentielle de l'accumulation. Les entreprises les plus compétitives sont celles qui réussissent à défendre et à élargir leur part de marché. Or, dans le contexte de la mondialisation, la réalisation de la valeur sur les marchés internationaux est une source privilégiée de financement du développement. Elle participe puissamment à l'attraction de l'investissement direct étranger sur lequel sont fondés tous les espoirs de « mise à niveau » des industries locales. Outre le réaménagement nécessaire de l'environnement local, notamment infrastructural, cela suppose une bonne appréciation des possibilités d'exportation à travers des études de marché, une connaissance approfondie des rouages administratifs et des règles douanières, un appui efficace des banques et des sociétés d'assurance et une stratégie active de partenariat et d'alliance avec d'autres entreprises locales ou étrangères opérant dans les mêmes créneaux.

CONCLUSION

En définitive, le défi majeur posé à l'Algérie est la libéralisation économique interne dans un univers politique à vocation démocratique, cette orientation se présentant aujourd'hui comme la seule stratégie efficace de sortie de crise et de relance économique. Par la place importante qu'il occupe dans le tissu industriel national, le secteur des IAA peut apporter une contribution décisive à la réalisation de ce projet. A défaut, le démantèlement de l'outil de production agro-industriel tendra à reproduire, en l'approfondissant, la division internationale traditionnelle qui fait de l'Algérie un pays fournisseur de produits énergétiques et un consommateur passif de produits manufacturés de services et de technologies.

Références bibliographiques

AUDROUING J.F, 1995. *Les industries agro-alimentaires* - Coll. Economie de poche - Ed. Economica - Paris.

BOUKELLA M, 1996. Les industries agro-alimentaires en Algérie : politiques, structures et performances depuis l'indépendance. *Cahiers Options Méditerranéennes - CIHEAM/CREAD - volume 19.*

BOUKELLA M. ET MEZAACHE A, 1997. *Ajustement structurel et politiques sociales : le cas de l'Algérie.* Fondation Friedrich EBERT - Alger.

BOUYACOUB A, 1997. Le comportement des entreprises publiques en période de transition en Algérie - *Revue Algérienne d'Economie et de Gestion - Université d'Oran Es-Senia - n° 1.*

HAMLAOUI Y, 1998. *Impact de l'ajustement macro-économique - Agro-alimentaire divers.*

HENNI A, 1992. *La dette* - Ed. ENAG - Alger.

YACHIR F, 1990. L'ajustement structurel dans le Tiers-Monde - *Cahiers du CREAD n° 21.*

FONDS DE PARTICIPATION DES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES, 1995. Données économiques.

HOLDING PUBLIC AGRO-ALIMENTAIRE DE BASE 1996. Eléments de stratégie.

HOLDING PUBLIC AGRO-ALIMENTAIRE DE BASE 1997. Rapport moral du directoire - exercice 1996.

INFORMATIONS STATISTIQUES SUR LA CONJONCTURE, 1997, n° 22 - ONS.

YACHIR F, 1996. «*Algérie : l'ajustement inachevé, in : le Maghreb : enlisement ou nouveau départ.* Ed. L'Harmattan - Paris.

PEREZ R, 1992. «*Le système alimentaire et agro-industriel méditerranéen*» CIHEAM - Colloque de BARI (Italie) - 1-3 Oct. 1992.

RASTOIN J.L, 1992. «*Les grandes tendances de l'agro-industrie dans le monde*» CIHEAM - Colloque de BARI (Italie) 1-3 oct. 1992.

Notes

[*] Maître de Conférences à l'Institut des Sciences Economiques d'Alger. Chercheur-Associé au CREAD.

[1] Une première interrogation apparaît à ce niveau: comment faire évoluer un secteur d'activité économique vers la régulation par le marché, la concurrence et la compétitivité lorsque l'opérateur le plus important de ce secteur (l'OAIC) garde encore, au nom de la puissance publique, le contrôle des importations et de la distribution de la denrée la plus consommée dans le pays ?

L'argument de l'équilibre social si souvent avancé justifie-t-il le maintien de ce monopole ?

BOUMÉDIÈNE CHERGUI [*]

La situation énergétique en Algérie : bilan et perspectives

INTRODUCTION

Du fait que la quasi-totalité des ressources énergétiques en Algérie est constituée par les hydrocarbures, relativement abondants (réserves récupérables de l'ordre de 5 milliards de tonnes équivalent pétrole, «tep»), le secteur de l'énergie joue un rôle primordial dans le développement économique et social du pays : Il a pour mission d'assurer la couverture des besoins énergétiques nationaux à long terme et le financement du développement économique grâce aux recettes des exportations de ces hydrocarbures.

La croissance importante et soutenue de la consommation d'énergie en Algérie (0,3 tep par habitant en 1970, 0,98 tep prévue par habitant en 1995, 1,4 tep en 1996 et très probablement plus de 1,33 tep par habitant prévue en 2000) est un élément essentiel d'appréciation des perspectives nationales tant que le rôle et le niveau des exportations des hydrocarbures demeurent aussi importants.

Outre un bilan énergétique complet, l'étude qui suivra fera ressortir ce qui peut constituer une stratégie valable, à savoir l'accroissement des réserves récupérables et une meilleure valorisation des hydrocarbures à l'exportation.

1. ENERGIE PRIMAIRE

Les réserves d'hydrocarbures liquides en place initialement prouvées étaient de 13 milliards de m³ (10 milliards de tonnes) dont environ un quart seulement récupérables avec les procédés d'exploitation conventionnels. Près de la moitié de ces réserves récupérables a déjà été produite (1.250.000.000 tonnes) et 400 millions de mètres cubes seraient des réserves probables et possibles.

En ce qui concerne le gaz naturel, sur des réserves initiales prouvées d'environ 5000 milliards de mètres cubes, 80 % (soit 4000 milliards) sont considérées comme récupérables. A l'année 1995, moins d'un quart a été produit, 1000 autres milliards de mètres cubes de gaz seraient considérés comme réserves probables et possibles. En outre, 620 millions de tonnes de condensat et de Gaz de Pétrole Liquéfiés (G.P.L.) peuvent encore être récupérées[1].

En 1996, dix découvertes ont été faites dont deux par Sonatrach seule ; les huit autres ont été réalisées par SH en association avec des

partenaires étrangers.

Sept des dix ont été des découvertes de pétrole ; les autres de gaz dont une de gaz à condensat. Les travaux de Sonatrach et des partenaires dans le domaine de l'exploitation pour cette même année ont porté sur un potentiel de réserves prouvées et probables de l'ordre de 177,5 millions de tonnes équivalent pétrole, ce qui représente près de 50 % du volume d'hydrocarbures découverts en 1995, année exceptionnelle[2] et qui se comparent à une production 1996 de 178 millions de tep[3].

Des cinq gisements découverts dans le monde en 1994 et 1995, deux se trouvent en Algérie :

- le gisement de Qobba, 2ème en importance après celui de Hassi Messaoud
- le gisement de Hassi Berkine Sud (HBNS).

De ce fait, le renouvellement des réserves a été réussi, puisque leur niveau de 1997 a dépassé celui de 1971. Ces réserves, bien évidemment, peuvent être revues à la hausse du fait notamment de réévaluations ultérieures.

1.1. La production d'hydrocarbures

Elle a été de cent soixante dix huit millions de tonnes équivalent pétrole (178 millions de tep) en 1996 contre cent soixante quatre millions en 1995 (voir graphe 1). Le rapport réserves/production, égal à 25 environ, est en deçà de la réalité car une quantité importante du gaz naturel utilisé aux champs est récupérée. Cependant, les engagements contractuels actuels et éventuels dans le futur et les fortes demandes potentielles nous amènent à nous assurer que :

- le cap de la première décennie du 21ème siècle sera franchi sans la moindre appréhension.
- les critères en matières de production et de rationalisation de la consommation d'énergie doivent être strictement respectés pour une utilisation optimale de nos ressources.

1.1.1. La production de pétrole

Elle a été de 37,5 millions de tonnes en 1996, soit 2 millions de plus que celle de 1995,[4] ou 5,9 % d'accroissement. Le rapport réserves/production, égal à un peu plus de 30, ne suscite pas d'appréhension pour le moment quant à la sécurité des approvisionnements du pays à long terme, dans la mesure où de nouvelles découvertes et des réévaluations de réserves sont attendues. Les livraisons aux raffineries (marché intérieur) ont été de plus de 20 millions de tonnes, le brut livré pour la consommation nationale a représenté 7 millions de tonnes environ. L'entreprise a commercialisé 6,9 millions de tonnes pour couvrir les besoins locaux en produit raffinés et 14 millions de tonnes ont été traitées pour l'exportation de produits pétroliers. Quant au brut exporté, il se chiffre à 48 % de la production dont un million de tonnes ayant transité par le port de la Skhira en Tunisie.

1.1.2. La production de condensat

Elle a été de plus 16 millions de tonnes en 1996 concentrée principalement à Hassi R'Mel avec Rhourde Nous et Alrar comme importants champs producteurs. La presque totalité de cette production est exportée.

1.1.3. La production de gaz naturel

La production de gaz naturel non associé a été de 123 milliards de mètres cubes environ pour l'année 1996, soit un accroissement de 6,8 % par rapport à la production 1995, grâce notamment à la réduction du temps consacré au «revamping» à Hassi R'Mel et le démarrage de la production du champ d'Hassi R'Mel Sud. Sur le marché local, 11 milliards de mètres cubes de gaz naturel ont été mis à la disposition d'entreprises nationales : Sonelgaz, Naftec, Enip et Asmidal, représentant une progression de 3 % par rapport à 1995. La production de gaz naturel liquéfié (G.N.L.) a progressé de 10 % atteignant 19,8 milliards de mètres cubes (33 millions de m³ liquides).

1.1.4. La production de gaz de pétrole liquéfiés (G.P.L.)

Plus de cinq millions de tonnes ont été produites en 1996 par traitement. Un million de tonnes a été mis à la disposition du marché local et près de quatre millions exportés. Les projets d'extension en cours ciblent une production de G.P.L. de l'ordre de 10 millions de tonnes à moyen terme[5].

1.2. L'exportation des hydrocarbures

Les exportations d'hydrocarbures ont totalisé 94,4 millions de tep en 1996 soit 7,6 % d'augmentation par rapport à 1995 (87,7 millions de tep) grâce notamment à la stabilité des ventes au marché local. Ces exportations ont généré un accroissement des recettes de 28,5 % par rapport à 1995, les principaux marchés de l'Algérie pour l'exportation de ses hydrocarbures étant l'Europe (74 %) et l'Amérique du Nord (18 %)[5].

Les exportations de liquides, pour l'année 1996, ont porté sur un peu plus de 50 millions de tep (3 % d'augmentation par rapport à l'année précédente, notamment pour l'exportation de pétrole brut qui a progressé de 15,4 à 18,1 millions de tonnes, augmentation due en partie au partenariat). L'exportation de condensat a porté, comme signalé ci-dessus, sur la presque totalité de la production (16 millions de tonnes).

L'exportation de produits raffinés a été de 13,9 millions de tep en 1996. Six cents mille tonnes de produits raffinés ont représenté l'accroissement des exportations 1996 par rapport à 1995. Ces produits ont répondu aux exigences en matière de qualité, particulièrement le diesel 500 ppm de soufre, à partir d'octobre 1996.

Les exportations de gaz en 1996 ont été de 41 milliards de m³ contre 37,4 milliards en 1995,[6] soit un accroissement de 10 %. D'ici l'an

2000, le volume des exportations gazières passera à 60 milliards de mètres cubes/an.

Pour l'année 1996, il a été enregistré :

- une augmentation du volume contractuel de gaz naturel liquéfié (G.N.L.) avec Botas (Turquie) qui passe de 3 à 4 milliards de mètres cubes par an.
- une livraison de gaz à l'ENEL italienne assurée par le pipeline trans-méditerranéen (Transmed).
- l'inauguration du Gazoduc Maghreb-Europe (GME) et la livraison de gaz à l'Espagne par cette canalisation.

2. PRODUCTION ET CONSOMMATION D'ENERGIE ELECTRIQUE ET DU GAZ

2.1. Electricité [Z]

2.1.1. Production

Production nationale : 20653,8 Gwh en 1996
 Contre 19718,7 Gwh en 1995

soit une hausse de 4,7 % (935,1 Gwh).

L'autoproduction reste marginale (438,1 Gwh en 1996 contre 357,4 Gwh en 1995, soit 2,12 % d'accroissement)

La production de la Sonelgaz est de 20215,7 Gwh (1.738.475 tep) ; elle se répartit ainsi :

Production thermique (Gwh)	20081,1
dont turbines vapeur	12957,6
Turbines à gaz	6812,6
Diesel	310,9
Production hydraulique (Gwh)	134,7
dont lac	101,5
Fil d'eau	28,4
Fil des irrigations	4,8

Le bilan des échanges d'énergie électrique avec les pays voisins fait ressortir un solde de 142,7 Gwh pour Sonelgaz, soit :

Importation	279,6 Gwh
Exportation	422,3 Gwh

2.1.2. Livraisons et consommations

La Direction de la Production et du Transport de la Sonelgaz à livré :

- 3989 Gwh à la clientèle industrielle, soit 1,2 % de baisse par rapport à 1995.
- 14784,1 Gwh à la Direction de la Distribution, soit une hausse de 5,7 % environ.

Les pertes de transport représentent 6,2 % des livraisons énergétiques.

La consommation totale d'énergie électrique des clients de la Sonelgaz est en hausse de 3,3 % environ. Cette consommation est passée de 15696,5 Gwh en 1995 à 16210,5 Gwh en 1996. Par niveau de tension, elle se répartit comme suit :

	1995	1996
Haute tension	4038,5	3989,9
Moyenne tension	5123,6	5294,8
Basse tension	6534,5	6925,8

2.2. Gaz

Les achats de gaz naturel à Sonatrach ont atteint 94057,9 millions de thermies (Mth), soit 9,4 milliards de m³ environ en 1996 contre 93488,4 Mth en 1995, c'est à dire un accroissement de 569,5 Mth (0,6 %).

Par région de transport gaz, les livraisons se répartissent ainsi :

	1995	1996
Région Centre	31375,1	31379,6
Région Ouest	23586,1	24073,2
Région Est	38527,2	38605,1
TOTAL		94057,9

Les livraisons à la distribution ont augmenté de 7,9 % par rapport à 1995.

Les clients industriels ont enregistré une baisse de consommation de 7 % en 1996 contre une hausse de 0,5 % en 1995.

L'augmentation de la consommation des centrales électriques a connu un taux d'accroissement de 0,44 % par rapport à la consommation 1995, contre 3 % en 1995 par rapport à la consommation 1994.

3. LE MODELE DE CONSOMMATION NATIONALE D'ENERGIE

3.1. La production d'énergie primaire

Elle est passée de 64 millions de tep en 1976 à 113 millions en 1993, 164 en 1995 et 178 en 1996. (Voir Graphe 1) ; il y a une dizaine d'années, les prévisions pour l'an 2000 n'étaient pourtant que de 148 millions de tep !...

Le gaz naturel représentait 13 % en 1976 contre environ 87 % pour le pétrole et le condensat ; il compte pour 18 % en 1980 contre 80 % pour le pétrole et le condensat, pour 44 % en 1993 contre 51 % pour le pétrole et le condensat et enfin pour 65 % en 1996 contre 30 % pour le pétrole et le condensat pour 44 % en 1993 contre 51 % pour le pétrole et le condensat et enfin pour 65 % en 1996 contre 30 % pour le pétrole et le condensat (voir Graphe 4).

3.2. La consommation nationale d'énergie

Elle est passée de 5 millions de tep (Mtep) en 1970 à 8 Mtep en 1976, et à 27 Mtep en 1996, soit un pourcentage de la production d'énergie primaire de 7 % en 1970, 23 % en 1996 (voir Graphe 2).

La consommation par habitant était de 0,3 tep en 1970 ; elle est de 1,4 tep en 1996 alors qu'au début des années 1990, les prévisions étaient de 0,98 tep pour 1995 et de 1,33 pour l'an 2000 (voir graphe 3).

Le modèle de consommation nationale d'énergie tient compte :

- des réserves énergétiques du pays ;
- de la pénétration des différentes formes d'énergies ;
- de la protection de l'environnement.

Ceci privilégie les formes d'énergie les plus disponibles pour la couverture des besoins nationaux, les moins entamées et aussi les moins polluantes, en l'occurrence le gaz naturel et surtout le G.P.L. dont le rapport réserves/ production est le plus élevé[8].

4. LES PERSPECTIVES

4.1. Réserves

Les réserves de pétrole du Bassin de Berkine, proche des frontières tunisiennes et libyennes où activent Sonatrach et plusieurs de ses partenaires, permettraient une augmentation significative des réserves du pays[9]. Le Bassin de Berkine compterait à lui seul, en termes de réserves ultimes, 4 à 5 milliards de barils (509 à 635 millions de tonnes) non compris l'apport éventuel de l'exploration, ailleurs en Algérie.

4.2. Production

Liquides : L'année 2000 verra très probablement une production supérieure à 1,1 million de barils/jour de brut, pouvant atteindre sur une période de six années environ, 1,6 million de baril/jour de pétrole et de condensat.

Gaz naturel : La production connaîtra sans doute un accroissement significatif puisque l'exportation visée en l'an 2000 est de 60 milliards de m³ et l'exportation à terme de gaz naturel de 75 à 90 milliards de m³/an.

La capacité d'exportation de gaz de l'Algérie couvre plus du quart de la consommation de gaz naturel de l'Europe du Sud, extensible d'une façon significative[10] notamment par le Transmed et le GME (15 milliards de m³/an) pour peu que la demande de gaz algérien s'accroisse et que le risque des investissements encouru à cet effet soit partagé entre vendeur et consommateur.

Gaz de pétrole liquéfiés (G.P.L.) : L'entreprise envisage d'augmenter ses activités dans l'industrie des gaz de pétrole liquéfiés en partenariat étranger[11] (champs de Hamra avec Total et de Tin Fouyé Tabankort avec Repsol/Total).

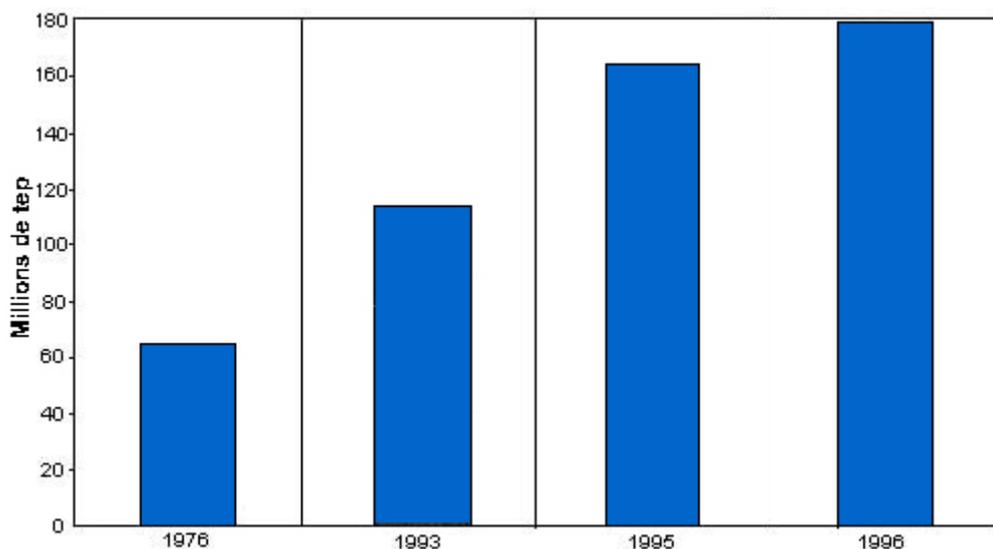
Du fait de l'enjeu essentiel actuel que représente l'environnement et de l'augmentation attendue de l'offre mondiale de G.P.L., Sonatrach agira en association, ainsi qu'elle l'a déjà fait dans le cadre de l'exploration et du développement du pétrole et du gaz.

Le déploiement international de l'entreprise devrait comporter les G.P.L. en «intégration vers l'aval... où l'association est à encourager»[\[12\]](#)

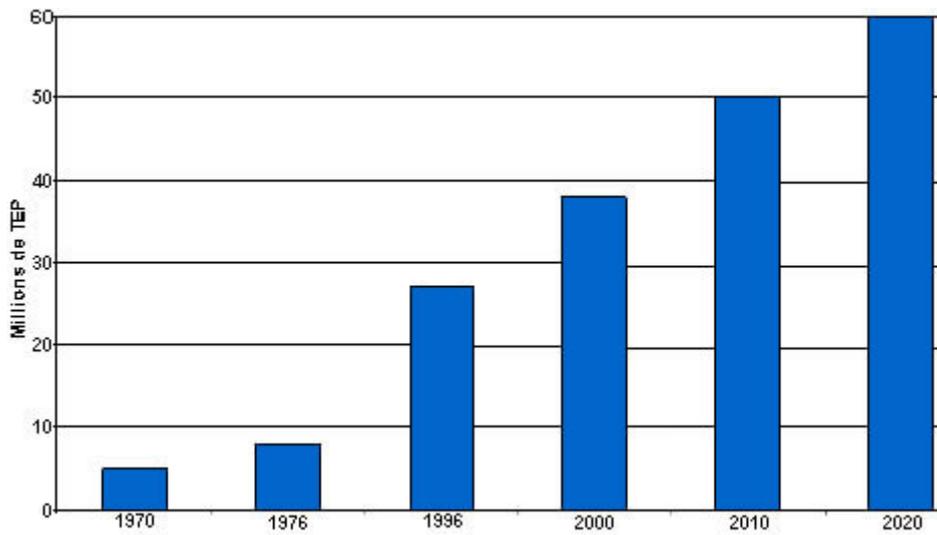
Dans le cadre local, il est déjà retenu d'orienter positivement le modèle national de consommation énergétique, en préservant notamment l'environnement. Des projections à moyen et long termes fixent les besoins énergétiques nationaux (toutes ressources comprises) à 38 Mtep en l'an 2000, entre 46 et 52 Mtep en 2010 et entre 56 et 72 Mtep en 2020[\[13\]](#). En matière d'objectifs d'ores et déjà retenus, il y a lieu de citer :

- la production de bases pétrochimiques, de MTBE entre autres (notamment pour l'utilisation de l'essence sans plomb) ;
- le remplacement d'autres carburants par le G.P.L. ;
- la production d'électricité par la possibilité pour une centrale thermique de brûler 2 combustibles dont le G.P.L.[\[14\]](#).

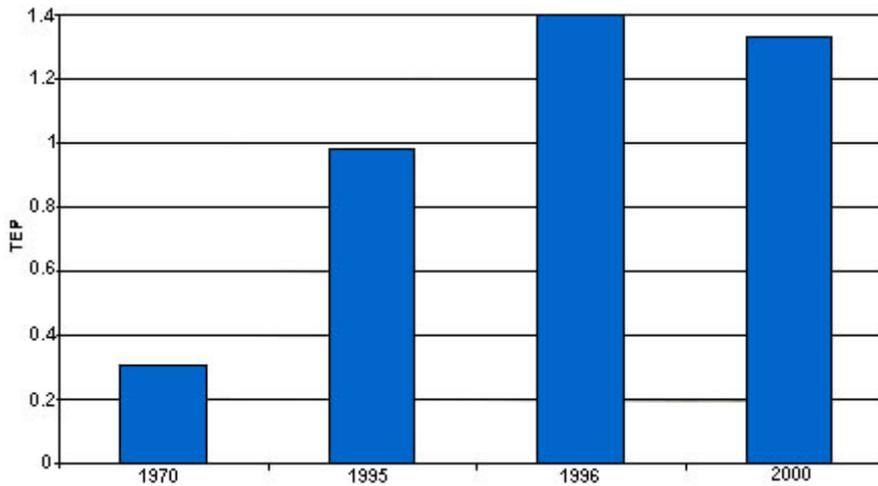
GRAPHE 1
PRODUCTION NATIONALE D'ENERGIE PRIMAIRE



GRAPHE 2
CONSOMMATION NATIONALE D'ENERGIE



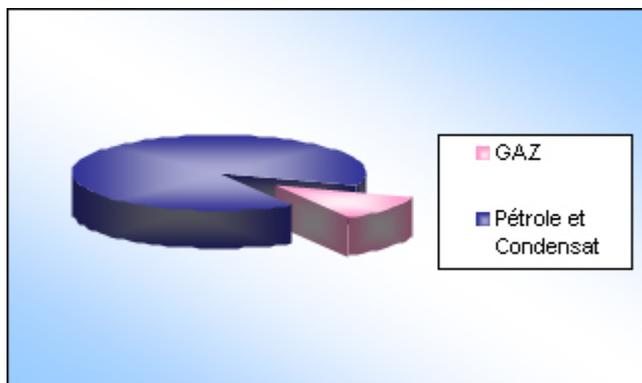
GRAPHE 3
CONSOMMATION NATIONALE D'ENERGIE PAR HABITANT



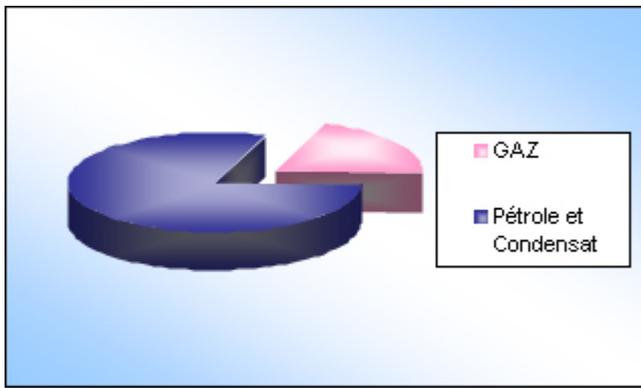
Pour 1995 et 2000, lire consommation prévue.

GRAPHE 4

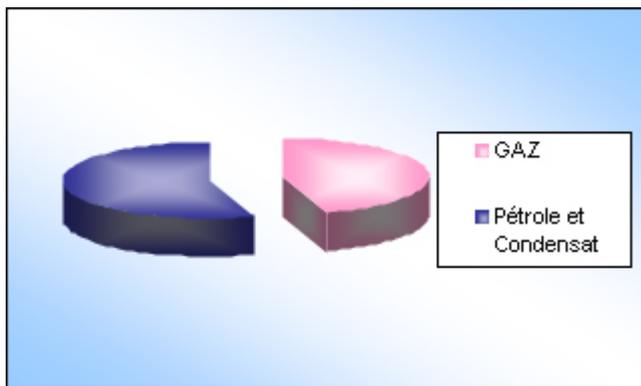
PART DU GAZ ET DES LIQUIDES DANS LA PRODUCTION NATIONALE D'ENERGIE -1976-



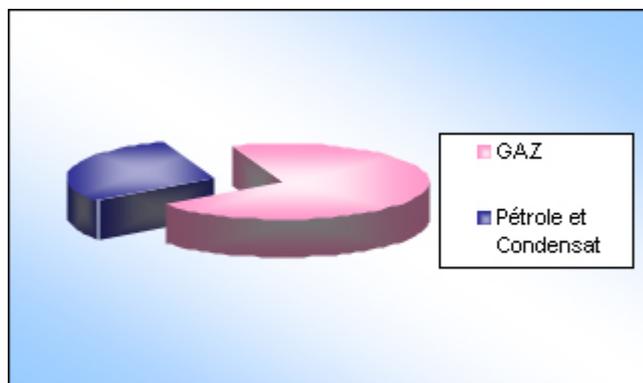
PART DU GAZ ET DES LIQUIDES DANS LA PRODUCTION NATIONALE D'ENERGIE -1980-



PART DU GAZ ET DES LIQUIDES DANS LA PRODUCTION NATIONALE D'ENERGIE -1993-



PART DU GAZ ET DES LIQUIDES DANS LA PRODUCTION NATIONALE D'ENERGIE -1996-



Notes

[*] Cadre supérieur à la Direction générale de la Sonatrach - Alger.

Phd, Maître de Conférence associé à l'Institut National de Planification et de statistique - Alger

[1] Boumediène Chergui, «L'énergie en Algérie et dans le monde», communication au premier symposium du Comité Algérien de l'Energie Alger, 25-26 novembre 1996 non publiée.

[2] Pétrostratégies, n° 552, octobre 1997.

[3] Annuaire d'information Statistiques, Sonatrach, 1995.

[4] Rapport annuel de l'entreprise Sonatrach pour l'année 1996.

[5] Le pétrole et le gaz arabes, n° 687 du 1^{er} novembre 1997.

[6] Pétrostratégies n° 520 du 3 février 1997.

[7] Bulletin statistique 1996. Sonelgaz, juin 1997.

[8] Boularas, Ministère de l'Energie et des Mines : «La place des G.P.L. dans le bilan énergétique algérien». Communication au symposium biennal 1997 de l'Association des Ingénieurs de l'Industrie et du Gaz.

[9] Pétrostratégies n° 517, janvier 1977.

[10] Le pétrole et le gaz arabes n° 685, octobre 1997.

[11] Pétrostratégies n° 692, janvier 1998.

[12] Pétrostratégies n° 692, janvier 1998.

[13] Boularas, document cité.

[14] Pétrostratégies n° 692, janvier 1998.

AHMED BOUYACOUB [*]

Les stratégies industrielles en Algérie en matière d'environnement

Etat des lieux et perspectives

Introduction

La question de l'environnement devient progressivement une préoccupation importante des pouvoirs publics en Algérie. Le programme du Gouvernement présenté au cours du mois d'août 1997 auprès de l'Assemblée Nationale Populaire souligne la grande fragilité de ce secteur. Par ailleurs, le Conseil National Economique et Social (CNES) dans sa dernière session, en octobre 1997, vient de tirer la sonnette d'alarme sur la gravité de la situation dans le domaine de l'environnement. Son rapport «dresse un constat amer et terrible à la fois» titre un quotidien [1].

Quant aux entreprises industrielles, elles sont dans leur grande majorité, en situation de plein redéploiement autour de leurs principaux métiers. Les difficultés financières empêchent la plupart de ces entreprises d'intégrer les questions environnementales dans leurs stratégies. Des progrès importants ont été réalisés au sein des industries les plus polluantes, sous la pression à la fois des pouvoirs publics, des associations et d'une prise de conscience des dangers de la dégradation des ressources naturelles.

La question de l'environnement renvoie immédiatement à celle du développement (A. Benachenhou «environnement et développement pour le futur, en Méditerranée : stratégies pour le futur» 1997) et à un développement qui ne saurait se concevoir dans les limites fragiles d'un seul pays.

Mais dans le contexte de crise économique, les actions des industries fortement polluantes restent limitées. Néanmoins, depuis quelques années, des progrès importants ont été réalisés par les entreprises industrielles.

1. QUELQUES INDICATIONS SUR LA SITUATION ÉCONOMIQUE GÉNÉRALE

Nous passerons en revue très rapidement les principales caractéristiques qui conditionnent l'évolution des stratégies industrielles, notamment dans le domaine de l'environnement.

1.1. Une nette amélioration des principaux indicateurs macro-économiques

Le dernier rapport du CNES [2] relatif à l'évaluation de la situation économique et sociale du pays au cours du premier semestre 1997 révèle une confirmation des tendances d'amélioration de la plupart des indicateurs macro-économiques. L'assainissement des équilibres internes et externes a commencé à produire des effets positifs depuis 1996.

Au plan extérieur, en dépit d'une légère baisse du prix du baril de pétrole par rapport à l'année précédente (moyenne de 20,12 USD), la balance commerciale continue d'afficher un solde positif ayant atteint 3,1 milliards de dollars à la fin du premier semestre 1997. Par ailleurs, la situation s'est nettement améliorée en matière de paiements extérieurs. Les réserves de change ont atteint un record «historique» de 6,4 milliards de dollars à la fin juin 1997, soit huit mois et demi d'importations de biens et services (1,5 mois à la fin de 1993). Le service de la dette extérieure, autre indicateur sensible en Algérie, n'a pas dépassé, pour l'année 1996, le taux de 29,2 % alors qu'il avait atteint 82,2 % en 1993.

L'amélioration des équilibres externes a amené le Gouvernement à déclarer dans son bilan [3] que l'Algérie n'ira pas au troisième rééchelonnement de sa dette extérieure.

Mais l'amélioration des équilibres externes reste tributaire des hydrocarbures qui continuent de constituer la principale ressource en devises du pays. En effet, les exportations hors hydrocarbures, au premier semestre 1997, n'ont représenté que 3 % du total, soit 241 millions de dollars contre 388 millions au premier semestre 1996. La chute a été de l'ordre de 38 %. Les entreprises industrielles subissent une forte concurrence des produits importés mais restent très timides en ce qui concerne leur stratégie d'exportation. Elles sont, par ailleurs, fortement dépendantes des importations en ce qui concerne leur approvisionnement en inputs. Les inputs importés ont représenté 43 % de la valeur des inputs utilisés. Leurs exportations n'ont couvert qu'à hauteur de 20 % les importations destinés à leur fonctionnement.

En ce qui concerne les équilibres internes, les chiffres du premier semestre de 1997 confirment la tendance amorcée dès 1995 qui a vu apparaître un excédent du solde global du Trésor, alors que le déficit avait atteint en 1993 le taux de 8,7 % du PIB. Mais l'amélioration des équilibres internes a été réalisée au prix d'une forte rigueur budgétaire qui a entraîné une forte réduction des dépenses d'équipement passant d'un niveau de 15 % du PIB en 1985 à près de 7 % en 1996. Cette réduction traduit bien entendu la crise financière de l'Etat mais également un changement de son rôle économique.

Cette rigueur a eu des conséquences positives sur la situation financière des entreprises. La poursuite d'une politique monétaire rigoureuse a entraîné la réduction progressive du coût du crédit accordé aux entreprises. Les taux d'intérêt pratiqués par les banques sont passés

d'une moyenne de 20 % en 1995 à 13 % au premier semestre 1997. Cette baisse a amélioré la trésorerie des entreprises, mais le problème du financement reste «le principal obstacle de la relance de l'industrie» selon les termes du rapport du CNES.

Enfin, l'autre indicateur qui a connu une nette amélioration est certainement le taux d'inflation. Il est passé de 38 % en 1994 à 16,5 % en 1996. Les prévisions pour l'année 1997, sur la base des neuf derniers mois situent ce taux autour de 7 %. Il s'agit d'une performance importante puisque l'économie algérienne n'a pas connu un taux d'inflation à un seul chiffre depuis une dizaine d'années.

Mais l'amélioration des indicateurs macro-économiques n'a pas empêché le secteur industriel de continuer à enregistrer des résultats négatifs. Le taux de croissance de 4 % enregistré au cours de l'année 1996 est principalement le résultat du «pétrole et de la pluie» comme l'a fortement souligné la presse [4].

1.2. Une profonde crise du secteur industriel

Depuis 1989, la production industrielle n'a pas cessé de baisser dans toutes les branches de l'industrie, à l'exception des hydrocarbures et de l'énergie comme le montre le tableau suivant :

Evolution de l'indice de la production industrielle 1989 = 100.

Branches d'activité	1994	1995	1996	1 ^{er} semestre 1997
Hydrocarbures	106,1	107,4	111,2	+ 3,3 %
Energie	133,1	132,4	132,3	+ 2,2 %
Mines et carrières	82,4	81,1	70	+ 6 %
Sidérurgie, métallurgie, mécanique, électricité, électronique	68,2	74,5	48,9	- 3 %
Chimie, caoutchouc, plastique	94,3	86,2	57,6	+ 11,2 %
Agro-alimentaire, tabacs	96,4	89	81,7	+ 2,2 %
Matériaux de construction	86,2	89,7	87,8	- 2,1 %
Textiles et confection	82,5	73,1	43,4	- 6,3 %
Cuirs et chaussures	53,5	42,6	23,8	- 6,3 %
Bois, liège et papiers	67,1	60,1	35,2	- 1,8 %
Indice général	88,5	87,6	73,9	- 5,9 %
Industrie hors hydrocarbures.	84,4	82,9	65,2	=
Industrie manufacturière	80,3	78,9	59,9	=

Source : Données statistiques de l'O.N.S. n° 239 - janvier 1997, Alger, pour les trois années. Pour les données du 1^{er} semestre 1997, Rapport de conjoncture C.N.E.S., octobre 1997, Alger.

Ces données montrent que le secteur industriel traverse une crise profonde depuis une dizaine d'années. En 1997, le taux moyen d'utilisation des capacités de production industrielles s'établit autour de 42 %. Par rapport à l'année 1989, la production industrielle a baissé de l'ordre de 35 %, soit plus du tiers. Trois branches d'activité sont particulièrement frappées par cette crise : la sidérurgie-métallurgie-mécanique, les textiles et cuirs et enfin les industries du bois-liège et papiers. Ce processus entraîne une importante restructuration qui se soldera par la dissolution d'un nombre non négligeable d'entreprises.

Le bilan du Gouvernement présenté au début de cette année soulignait que la crise du secteur industriel n'est pas conjoncturelle (les entreprises ont toujours expliqué leurs difficultés par le manque et la cherté des ressources financières). En effet, la politique économique suivie depuis la signature des accords de rééchelonnement de la dette extérieure du pays (mai 1994) a eu un effet important sur le niveau général de la demande. Pour l'ensemble des produits industriels, elle aurait baissé de l'ordre de 30 % au cours de ces trois dernières années. En effet, selon les données officielles, le pouvoir d'achat des salaires a baissé de plus de 22 % entre 1993 et 1996 [5]. Il est remarquable de constater que les pénuries de marchandises qui caractérisaient l'économie ont pratiquement disparu dans la presque totalité des secteurs. Mais cette évolution contradictoire ne se fait pas sans conséquences sociales.

1.3. De lourdes retombées sociales

La restructuration économique a entraîné la fermeture et la dissolution d'un nombre important d'entreprises industrielles et commerciales.

Le taux de chômage atteint 28 % en 1997 soit 2,2 millions de personnes dont 75 % n'ont jamais travaillé. Le chômage frappe particulièrement les classes de jeunes 19-24 ans. Il concerne tous les niveaux d'instruction : 18 % des diplômés de l'enseignement supérieur et 17,3 % des analphabètes.

En 1994, l'industrie emploie 12,2 % de la population occupée dont 76 % relèvent du secteur public.

Selon le dernier rapport du CNES, les compressions d'effectifs ont atteint 234468 personnes depuis la mise en route de la restructuration industrielle soit presque le tiers des effectifs de l'industrie de l'année 1991. Pour la seule année 1997 (sept mois), les pertes enregistrées dans l'industrie ont atteint le chiffre de 41820 emplois. En effet, les plans de redressement des entreprises sont particulièrement orientés vers la réduction des effectifs employés. Elles adaptent le volume de main d'oeuvre utilisé au niveau actuel de fonctionnement des capacités de production.

1.4. L'attrait de l'investissement direct étranger

La volonté d'attirer l'investissement direct étranger sous ses multiples formes reste une approche relativement récente dans le pays en dehors du secteur des hydrocarbures (le nouveau code des investissements n'a été promulgué qu'en 1993).

Mais la situation sécuritaire actuelle du pays n'encourage pas les investisseurs étrangers en dehors du secteur des hydrocarbures où plus d'une vingtaine de contrats de différentes formes d'investissement étranger ont été conclus. Ce qui ne signifie pas l'absence de projets d'investissement étranger dans les autres secteurs.

En 1990 et 1993, période au cours de laquelle l'investissement étranger nécessitait une autorisation du Conseil de la Monnaie et du Crédit (Banque Centrale), un total de 87 projets d'investissement a été agréé

pour un coût global de 30 milliards de dinars dont un apport en devises de l'ordre d'un milliard de dollar (Bouyacoub, 1996). Mais pour les années 1994 et 1995, il a été enregistré seulement 78 projets d'investissements directs étrangers dont 14 dans le secteur industriel.

Au cours de l'année 1996, un regain d'intérêt a été manifesté par les investisseurs étrangers qui ont enregistré 103 déclarations d'investissement pour un montant de 33 milliards de dinars et un apport en devises évalué à 600 millions de dollars. Les secteurs concernés particulièrement sont l'hôtellerie, les transports, l'industrie et les finances.

En matière d'investissement étranger sous forme de partenariat avec des opérateurs économiques algériens, le bilan du Gouvernement révèle que pour l'année 1996, sur les 80 engagements enregistrés, seuls 11 avaient pu entrer en exploitation.

En effet, la concrétisation de ces projets reste conditionnée par l'évolution de la situation sécuritaire du pays.

2. LE PROCESSUS D'INDUSTRIALISATION ET L'ENVIRONNEMENT EN ALGÉRIE

Le processus d'industrialisation en Algérie est relativement récent. Il s'est réalisé sans prendre réellement en charge les problèmes environnementaux qu'il a générés.

2.1. Quelques caractéristiques de l'industrie au plan environnemental

Actuellement, toutes les études réalisées sur cette question relèvent que l'industrialisation a causé de très nombreuses dégradations des ressources naturelles (terres agricoles et eau particulièrement). Elle a donné naissance à de nombreux centres industriels concentrant les secteurs les plus polluants et les plus gros consommateurs d'eau et d'énergie.

Le problème n'est pas passé inaperçu au cours des années 1970. Plusieurs fois, le ministre de l'Industrie et de l'Energie a été interpellé à l'Assemblée Nationale sur les problèmes de pollution industrielle (notamment celle des cimenteries)^[6]. La presse rendait également compte des dégâts causés à l'environnement par le choix de certains sites industriels. Une enquête sur la zone industrielle de Skikda révélait que «l'implantation des usines pétrochimiques de la SONATRACH (production et transport des hydrocarbures) a occupé plus de 2247 ha de très bonnes terres agricoles et a entraîné la suppression de 70000 arbres fruitiers ^[7]. Mais ces conséquences étaient considérées comme inévitables dans un processus de développement visant prioritairement la croissance de la production et la création d'emplois. Les problèmes de l'environnement étaient rarement signalés dans les rapports d'activité des entreprises comme dans les bilans d'exécution des plans nationaux car la loi sur la protection de l'environnement n'a été promulguée qu'en 1983.

Dès 1985, un rapport du Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement a publié les résultats d'une étude dressant un constat sévère sur la pollution d'origine industrielle [8].

Ce rapport relevait que 55 grands complexes et usines industrielles présentaient une situation inquiétante au plan de la pollution et désignait 13 complexes comme étant «hautement dangereux». 26 usines comme étant dangereuses et 16 autres présentant des risques potentiels. La petite et moyenne industrie, essentiellement privée, n'était pas en reste. Bien que mal saisie, au plan de l'information, le rapport indique que 2545 unités industrielles sont considérées comme plus ou moins polluantes. En 1990, une étude plus détaillée des services de l'environnement révèle l'existence de 140 unités industrielles potentiellement polluantes dont 103 sont équipés de système anti-pollution (soit 74 %). Mais la même étude précisait que 57 % de ces systèmes étaient en panne (étude citée par Lyassine et Benderra, 1990).

2.2. Acquisition de technologies de production et environnement

Les spécialistes de l'industrie et de l'environnement indiquent que la plupart des industries ont été implantées avec des équipements anti-pollution, considérés comme «conformes sinon sophistiqués» (Lyassine, Benderra, 1990).

Il ressort de ces indications et d'une enquête auprès de quelques anciens chefs de projets industriels que quand les fournisseurs de technologies proposaient des équipements industriels dotés de systèmes anti-pollution, les entreprises n'hésitaient pas à les choisir d'autant plus que, pendant longtemps, la question du coût ne se posait pratiquement pas. Un ancien chef d'une grande entreprise industrielle, ayant participé pendant longtemps aux négociations d'acquisition d'équipements, a bien résumé la question en affirmant que les entreprises algériennes achetaient ce que les firmes multinationales leur proposaient comme technologie et elles optaient le plus souvent pour la technologie de pointe, y compris dans le domaine des systèmes anti-pollution, quand ils étaient proposés.

Mais ces systèmes n'ont pas toujours fonctionné pendant longtemps, «les opérateurs concernés considérant la fonction de protection de l'environnement comme non productive affectent à la maintenance et l'entretien des équipements anti-pollution les personnels les moins qualifiés» (Lyassine, Benderra 1990). Les arrêts des installations anti-pollution s'expliquent également par les pannes fréquentes dues au manque de pièces de rechange comme pour les autres équipements.

Il y a lieu de noter également que la pollution industrielle a été fortement favorisée par les processus de production choisis, souvent à voie humide (car ces procédés sont en général les plus faciles à trouver sur le marché international, plus performants et moins coûteux). Ils ne recyclent pas toujours leurs eaux (circuit ouvert) et rejettent le plus souvent des effluents liquides et gazeux dans les milieux naturels

occasionnant une pollution chimique des eaux (superficielles et souterraines) et de l'atmosphère (Lyassine, Benderra 1990).

Il ressort de l'ensemble de ces indications, que la dégradation de l'environnement causée par les complexes industriels est liée à plusieurs facteurs échappant à la maîtrise de l'entreprise elle-même dont on peut citer quelques uns :

- la non maîtrise de technologie. Elle concernait le choix des procédés de fabrication et la nature des équipements mais également, les techniques de négociation. Cette question a fait l'objet au cours des années 1970 de multiples débats (Benachenhou, 1979).

- le choix de la localisation des sites industriels. Il échappait également à la maîtrise de l'entreprise concernée. Pour certains projets industriels, l'entreprise a dû changer cinq à six fois de lieux d'implantation. Ce choix obéissait à des critères de nature socio-politique (équilibre régional, emploi...)

3. LA DÉMARCHE ACTUELLE DES ENTREPRISE INDUSTRIELLES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Depuis l'engagement de l'économie algérienne dans le processus d'un réajustement structurel (mai 1994), la question environnementale figure parmi les préoccupations importantes des pouvoirs publics. Institutionnellement, le secteur de l'environnement est dirigé par un secrétariat d'Etat depuis janvier 1995. De nombreux textes réglementaires ont été adoptés au cours de cette période et concernent notamment les déchets dangereux, la création d'un fonds national d'environnement et l'institution d'une taxe sur les activités dangereuses ou polluantes en 1992 et que doivent verser annuellement toutes les installations classées. La démarche des entreprises industrielles dans le domaine de l'environnement est conditionnée par la réglementation existante en la matière et surtout la capacité à la faire respecter par les services chargés de la protection de l'environnement. Le bilan du Gouvernement présenté en janvier 1997 reconnaît que l'action concernant la protection de l'environnement est «une activité naissante» dans le pays, qu'il faut renforcer. Dans ces conditions, la situation des entreprises industrielles est très diversifiée.

3.1. La diversité des situations de pollution industrielle

Depuis 1993, plusieurs inventaires et études ont été réalisés en ce qui concerne les industries polluantes par les services de l'environnement et par les départements des ministères de l'industrie et de l'énergie. Des audits environnementaux ont été menés sur des complexes industriels considérés comme les plus polluants et d'autres sont programmés à court terme. On peut résumer de la manière suivante, à partir d'une étude pilotée par la Banque Mondiale [9] les caractéristiques de la pollution industrielle en Algérie.

- Tout d'abord, certaines activités industrielles (textiles, sidérurgie et industrie de la cellulose) utilisent des quantités considérables d'eau et

les rejettent sans recyclage, polluées et polluantes, après une seule utilisation. Les entreprises concernées utilisent en moyenne plus de deux fois le volume d'eau prévu pour leur besoin. A titre d'illustration, l'étude révèle que si le seul complexe CELPAP de Baba Ali (industrie de la cellulose) épurait et recyclait ses eaux usées, il permettrait une économie d'eau correspondant aux besoins d'une agglomération de 100 000 habitants. Dans un pays fortement marqué par la sécheresse et l'insuffisance des ressources mobilisables en eau potable, cette problématique devient cruciale.

- Les unités industrielles rejettent des quantités considérables de déchets et matériaux récupérables (phosphogypses dans l'industrie pétrochimique, lactosérum dans l'industrie laitière, déchets de fonderie, matériaux d'emballage et de conditionnement tels que les plastiques, les papiers, le fer etc.). A titre d'illustration, l'exemple de l'ENPEC (électrochimie) de Sétif qui pourrait récupérer jusqu'à 1 500 tonnes de plomb et 150 tonnes de zinc par an. Les usines de peinture de l'ENAP pourraient récupérer, après régénération, jusqu'à 100 tonnes de solvants.

Il a été remarqué que certains déchets solides industriels présentant un caractère parfois toxique sont mis en décharge dans la nature. Seuls les déchets radioactifs ont fait l'objet d'une prise en charge sérieuse et stricte. Quant aux déchets spéciaux, hautement dangereux, le mode de leur élimination n'est pas encore bien défini. Certaines unités industrielles les exportent en vue de leur neutralisation et d'autres les stockent à leur niveau dans l'attente d'une éventuelle solution.

Selon la même étude, les déchets dangereux, produits et stockés dans les décharges des entreprises, totalisent une quantité de 150 000 tonnes concentrées principalement dans les régions du nord. L'accroissement de ces quantités dépendra du développement de ces entreprises. Une seule entreprise comme l'ENMTP (fabrication de matériels de travaux publics) produit et stocke des déchets de sel de cyanure (100 kg/mois) et des boues de chrome (300 kg/mois) dans des endroits non consolidés. Les exemples de ce type sont multiples. Un dossier a été réalisé sur cette question spéciale. Il fait mention de 18 entreprises (24 usines et complexes industriels) détenant d'importants stocks de déchets hautement dangereux. Ce problème a figuré parmi les premiers dossiers étudiés par la commission nationale de l'environnement après son installation en mai 1997.

- Bien entendu, la question de la gestion des déchets ne concerne pas uniquement les entreprises productrices de ces déchets. D'une manière générale, la notion de récupération était absente dans la démarche managériale de ces entreprises comme dans le fonctionnement de l'économie. Très peu d'entreprises ont été constituées à ce sujet. La récupération est une activité économique importante qui doit émerger dans le tissu économique. Des mécanismes d'incitation devraient être définis par les pouvoirs publics.

- Enfin, il y a lieu de mentionner l'existence également de plus de 1500 P.M.I. considérées comme polluantes. Elles sont en général implantées

dans le tissu urbain et déversent leurs effluents dans le réseau d'assainissement urbain. Même les 75 zones industrielles spécialement aménagées pour accueillir les P.M.I. et déployées sur 95 000 ha (ayant consommé plus de 5000 ha de très bonnes terres agricoles) n'ont pas toujours été conçues et aménagées afin de faciliter le regroupement des activités similaires pour la mise en place de systèmes anti-pollution (récupération et traitement des eaux utilisées notamment).

3.2. La diversité des comportements des entreprises industrielles

Les entreprises industrielles n'ont pas développé le même type de comportement à l'égard des problèmes environnementaux que génère leur activité. Ces comportements concernent d'abord l'installation, l'entretien et le suivi du fonctionnement des équipements anti-pollution au sein de leur entreprise.

Une étude réalisée par les services de l'environnement concernant l'état de fonctionnement des équipements anti-pollution dans différentes industries révèle une très grande variété des situations, comme le montre le tableau suivant dans lequel nous avons résumé les données.

Etat de fonctionnement des installations anti-pollution dans les entreprises industrielles polluantes 1996.

Nature des installations anti-pollution	Nombre d'entreprises	%
En fonctionnement	51	55
A l'arrêt	09	10
En cours de réalisation	05	05
En projet	28	30
Ensemble	93	100

Il ressort de ces données que la moitié seulement des entreprises industrielles considérées comme fortement polluantes disposent de dispositifs anti-pollution en fonctionnement au moment de l'enquête. Par contre, presque le tiers des entreprises projettent seulement de se doter des installations nécessaires pour respecter la réglementation en matière de protection de l'environnement. Il est remarquable de constater que les usines polluantes à travers tout le territoire national appartiennent parfois aux mêmes entreprises (entreprise des corps gras, entreprise de verre, entreprise des textiles). Ces entreprises sont souvent caractérisées par des déséquilibres financiers importants et ont survécu jusqu'à présent grâce aux multiples interventions financières de l'Etat. Il leur a été demandé, depuis plus de trois années, de formuler des plans de redressement pour envisager les solutions d'avenir.

3.3. L'industrie du pétrole

Les entreprises relevant de ce secteur semblent relativement en avance sur le reste de l'industrie. Utilisant le plus souvent des techniques de pointe en matière de production, elles ont commencé depuis quelques années à développer des stratégies prenant en compte progressivement les impératifs du respect de l'environnement. Car comme pour le reste de l'industrie, les procédés technologiques sélectionnés, au cours des années 1970, «ne prenaient en

considération que les exigences de la production et ont négligé leur impact sur l'environnement» selon un rapport récent du ministère de l'énergie [10], qui précise que «la plupart des unités industrielles n'ont pas été dotées de systèmes anti-pollution. Les quelques équipements qui ont été installés n'ont pas été exploités selon les normes internationales».

Mais sous la pression d'une réglementation de plus en plus rigoureuse et précise et au regard des risques d'une forte pollution, la plupart des entreprises de ce secteur ont entrepris des audits environnementaux pour évaluer l'impact de leurs activités dans ce domaine. Il en a découlé une première identification des différents types de pollution et une prise en charge progressive, sous des formes diverses. Schématiquement, les dangers de pollution recensés proviennent particulièrement des rejets suivants :

- les boues de pétrole qui sont constituées de résidus provenant de l'activité d'exploitation et de stockage du pétrole brut. La quantité stockée est évaluée à plus de 80 000 m³.
- les boues de produits pétroliers constituées de déchets provenant des raffineries (paraffines, sels, sédiments, eau, naphta, kérosène). Les solutions envisagées concernent la création des aires d'enfouissement. Des études et des projets de réalisation sont menées par différentes entreprises.
- les boues de forage utilisées dans l'activité d'exploration et de production dont le volume en stock est estimé à 25 000 m³.
- les boues de mercure provenant du complexe des matières plastiques. Des bassins ont été aménagés pour recueillir des matières solides contaminées par le mercure. L'entreprise concernée a obtenu les autorisations administratives pour procéder au stockage de ces boues dans la zone industrielle en attendant de trouver une solution définitive, dépendant en fait des moyens de financement.
- les huiles usagées proviennent de nombreuses industries et du réseau des stations service. Leur rejet dans la nature constitue une source de pollution dangereuse. Le rapport indique que sur les 110 000 m³ d'huiles lubrifiantes vendues par la société Naftal (distribution de produits pétroliers), en 1996, la récupération des huiles usagées n'a concerné que 10 % du volume global. Ces huiles usagées sont exportées. «Tout le reste s'est retrouvé dans la nature» conclut ce rapport, malgré une politique de récupération menée par l'entreprise depuis une dizaine d'années. Mais cette activité étant considérée comme secondaire, voire minime dans le chiffre d'affaires de l'entreprise, les efforts nécessaires n'y ont pas été investis.
- enfin, les huiles à base de P.C.B (Askarels) sont utilisées par de nombreuses industries dont particulièrement le secteur énergétique et minier qui utilise des équipements (transformation et condensation) contenant ce type d'huiles. On estime à 300 tonnes le stock de ce

produit dans le secteur énergétique. Les solutions retenues à long terme visent l'élimination totale des produits et des appareils contaminés. Mais pour ce problème encore, la question du financement reste la contrainte principale.

Il s'agit là des risques de pollution très dangereuse pour l'environnement et la santé humaine. Les autres formes de rejets liquides, gazeux et solides dans ce secteur industriel sont diversement pris en charge par ces entreprises.

3.4. La dimension environnementale au sein des entreprises industrielles

A l'examen des multiples études réalisées sur les entreprises industrielles fortement polluantes, il se dégage trois catégories de comportements organisationnels en matière d'environnement :

- les entreprises ayant développé une stratégie environnementale radicale qu'on retrouve dans leur organisation. Il s'agit d'entreprises ayant créé des directions opérationnelles chargées de la gestion de cette question. Il s'agit d'entreprises fortement polluantes pour lesquelles les pouvoirs publics ont engagé de multiples actions, en partenariat avec des organismes internationaux, aboutissant à l'adoption d'un plan de rénovation complète du processus de contrôle des sources de pollution (fermeture parfois de certaines chaînes de production de produits dangereux) comme pour Asmidal (engrais et produits phytosanitaires). Il s'agit également d'entreprises à l'aise financièrement, comme la Sonatrach (transport et distribution des hydrocarbures) et Naftal (distribution de produits pétroliers) qui ont mis en oeuvre une stratégie prenant en compte progressivement les impératifs de l'environnement. Il s'agit enfin, d'entreprises, qui, sans être à l'aise financièrement, au contraire, ont développé une stratégie intégrée en vue d'éliminer et de réduire les différentes formes de pollution comme la SNVI (véhicules industriels) qui a fortement intéressé la multinationale DAEWO avec laquelle elle est en passe de signer un accord de partenariat et d'association, l'ENTC (fabrication d'appareillage téléphonique) et l'ENIP (industrie pétrochimique - plastique-).

- les entreprises ayant créé des cellules «sécurité et environnement». Il s'agit de certaines entreprises ayant mené des actions en vue d'éliminer une source de pollution comme l'ENIEM (fabrication de réfrigérateurs) ayant rénové ses équipements pour éliminer l'utilisation de CFC, depuis juillet 1997. Ses réfrigérateurs portant la mention «sans CFC» sont déjà sur le marché algérien. Il s'agit également d'anciennes entreprises ayant acquis des installations anti-pollution (traitement des eaux usagées, des boues industrielles) comme l'ENIE (fabrication de téléviseurs). Cette catégorie renferme également des entreprises fortement polluantes mais déstructurées financièrement comme SIDER (sidérurgie) à Annaba qui fait l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics et fait l'objet d'un audit environnemental, METHANOF (électrolyse de zinc) à Ghazaouet et PMA (machinismes agricoles) à Bel-Abbes. Quelques cimenteries ont essayé d'intégrer la variable environnementale dans leur démarche.

- les autres entreprises n'ont pas d'unités ou de structures de prise en charge des problèmes environnementaux. Il s'agit de la plupart des industries fortement polluantes également. On note cependant que depuis quelques années, les investissements relatifs au traitement des rejets (électrofiltre pour les cimenteries) figurent dans les plans de redressement de certaines entreprises. Ces dernières ont compris que la lutte contre les différentes formes de pollution est un investissement à long terme qui peut être très rentable financièrement. Mais la plupart des entreprises n'ont pas la possibilité de faire des projections de rentabilité à long terme, dans ce domaine, étant le plus souvent coincée dans une situation de survie, pour assurer l'emploi à un nombre de plus en plus réduit de leurs salariés.

On remarque généralement que les stratégies industrielles intègrent la prise en charge des problèmes environnementaux que leurs activités génèrent grâce à la pression de la réglementation et des possibilités de son application rigoureuse, comme à la pression des populations environnantes qui prennent de plus en plus conscience des dangers découlant des multiples pollutions industrielles. Car il est rare qu'une industrie reconnaisse la nature et les dangers des pollutions qu'elle génère [11].

3.5. L'action des pouvoirs publics

Depuis quelques années, le dispositif réglementaire visant la lutte contre la pollution industrielle s'est nettement enrichi. Nous citerons les principales dispositions :

- la réglementation applicable aux installations classées dangereuses pour l'environnement et fixant leur nomenclature est intervenue en 1988. Dans les faits, l'inventaire et le suivi de ces installations est limité à la fois par le faible déploiement des services de l'environnement et par la faiblesse des moyens dont ils ont disposés jusqu'à présent. Les choix sont alors orientés vers les grands centres industriels dont la pollution est connue. Tout le réseau des P.M.I. est faiblement inventorié.

- la réglementation fixant l'obligation des études d'impact sur l'environnement est intervenue en 1990. De l'avis des services de l'environnement, cette réglementation est fort peu appliquée et applicable en ce moment. Son strict respect peut retarder sinon annuler de nombreux petits investissements. Le chantage à l'emploi est souvent brandi par les nouveaux investisseurs pour obtenir rapidement les autorisations nécessaires dans ce domaine. Les autorités qui accordent ces autorisations ne sont pas insensibles à la création d'emplois, fussent-ils en nombre très réduits, et peuvent rappeler à l'ordre un inspecteur de l'environnement considéré comme trop «pointilleux».

- la réglementation des multiples rejets industriels est intervenue en 1993.

- la mise en place d'un fonds national d'environnement depuis 1994.

- l'institution d'une taxe sur les activités dangereuses et polluantes, en 1992 ; elle est versée annuellement à ce fonds. Le niveau de cette taxe est déterminé par la nature des installations classées. Son paiement n'a commencé que vers la fin de l'année 1994. L'insuffisance des moyens dont dispose le service de l'environnement à l'échelle de la wilaya (région), rend le recouvrement de cette taxe très aléatoire car il repose d'abord sur le recensement des installations classées et la détermination de son niveau. Dans une ville comme Oran (1 million d'habitants), il y a plus de 3000 installations classées. Un seul inspecteur de l'environnement est chargé de gérer ce secteur.

Quant à la répression des infractions à la loi sur la protection de l'environnement, elle se réalise dans les mêmes conditions. Par ailleurs le niveau des amendes prévu en 1983 n'a pas été corrigé en fonction de l'inflation (le niveau des prix a été multiplié par plus de 10 entre 1983 et 1997). Il n'a pas d'effet dissuasif. Bien au contraire, la taxe est interprétée comme un droit de polluer par les entreprises qui la payent.

EN GUISE DE CONCLUSION

En Algérie, la situation des entreprises industrielles en matière de prise en charge des problèmes environnementaux qu'elles génèrent est très diversifiée. Elle se complique actuellement par la mauvaise situation financière qu'elles connaissent. Le bilan du Gouvernement révèle que sur les 450 grandes entreprises, seules 43 % ont une situation saine financièrement. Mais quand les entreprises sont convaincues que la lutte contre les pollutions qu'elles génèrent est rentable à moyen terme, si elles ont la possibilité financière de réaliser l'investissement, elles s'engagent dans cette voie (exemple des cimenteries qui ont acheté des installations d'abord pour récupérer l'équivalent de 10 % de leur production qui partait en poussière)

Mais au plan général, le rôle des pouvoirs publics est important dans la stratégie de lutte contre la dégradation de l'environnement. Ses multiples actions doivent être orientés autour des axes suivants :

- l'étude d'impact des politiques industrielles ;
- la promotion de l'utilisation des technologies propres par des mesures incitatives ;
- la promotion de technologies sèches, peu consommatrices d'eau ;
- la politique d'aménagement du territoire accompagnée de stimulants nécessaires pour la localisation des industries potentiellement polluantes loin des centres urbains ;
- le renforcement des services chargés de la protection de l'environnement ;

l'introduction de la formation aux questions d'environnement à tous les cycles scolaires. L'encouragement et le développement de la recherche et de la formation dans de nouvelles filières liées à cette question.

Références bibliographiques

LYASSINE M., BENDERRA T, 1990. Les ressources naturelles et la durabilité du développement - *in Algérie 1990, PNUD, Alger.*

BENACHENHOU A, 1979. *Firmes étrangères et transfert de technologies* , CREA, Alger.

BOUYACOUB A, 1996. L'investissement étranger en Algérie - *in annuaire de l'Afrique du Nord, CNRS, Paris.*

Notes

[*] Professeur à l'Institut des Sciences Economiques d'Oran. Chercheur associé au CREAD - Alger.

[1] La tribune, quotidien national, a fait un large écho au rapport sur l'environnement du CNES, le 29 octobre 1997 et le 3 novembre 1997.

[2] CNES, rapport de conjoncture, octobre 1997, Alger

[3] Bilan annuel de l'exécution du programme du Gouvernement - décembre 1996, Alger.

[4] La presse nationale avait à cette époque fortement relevé que la croissance réalisée était due aux facteurs exogènes. Cf. El-Watan du 21 décembre 1996.

[5] Selon le programme du Gouvernement approuvé à l'A.P.N., le pouvoir d'achat des salaires a baissé de 4,5 % en 1993, de 10,7 % en 1994, de 6,1 % en 1995, et 4,8 % en 1996.

[6] Journal officiel de l'Assemblée Populaire Nationale n° 12, 16 février 1976.

[7] Enquête publiée par l'hebdomadaire Révolution et Travail n° 410, 1980 - Alger.

[8] Ministère de l'Environnement et des Forêts : «Environnement: constat et plan d'action» février 1985, Alger.

[9] L'environnement en Algérie, Banque Mondiale, Alger 1994.

[10] Ministère de l'Energie, rapport sur les déchets dangereux, mai 1997, Alger

[11] Enquête sur l'usine CELPAP de Mostaganem (industrie de la cellulose) publiée par le quotidien la Tribune du 3 novembre 1997. Le journaliste rapporte les

propos de responsables de l'usine affirmant que les eaux usagées rejetées dans la mer sont traitées et ne sont pas polluées.

MAHMAD SAIB MUSETTE [*]

Les théories économiques à l'épreuve du chômage

La tendance du chômage dans l'histoire économique et sociale du monde traverse actuellement une des phases la plus dangereuse, après celle de 1929. Les solutions classiques semblent être inefficaces, le renouveau de la pensée scientifique reste tributaire des événements historiques jusque là insoupçonnés [1]. Les analystes sont en panne de repères théoriques, les néo-keynésiens reviennent en force devant l'affaiblissement de la pensée marxiste quant au traitement du chômage.

En fait, depuis l'invention du chômage, selon une expression de Salais (1986), aucune économie n'est épargnée. Les retombées sur le plan social sont complexes, multiples et connues. Dans son acception moderne, le chômage repose sur une conception universelle des statisticiens [2]. Cette définition est généralement révisée selon la législation du pays durant la période observée. Cette souplesse conceptuelle fait que le chômage reste, dans la plupart des cas, une conception statistique plus légaliste que sociétale [3]. Avant d'entrer dans les débats théoriques actuels, il nous semble important de présenter brièvement la situation du chômage dans le monde et les solutions les plus courantes appliquées par les autorités politiques. Ensuite, nous tenterons une lecture de l'avancée théorique sur le chômage.

1. LE CHOMAGE DANS LE MONDE

La tendance du chômage dans le monde continue à enregistrer une forte croissance. L'exemple des dix dernières années est suffisant pour marquer cette tendance. Les solutions adoptées par les autorités politiques sont de plus en plus puisées du registre social pour apaiser les tensions sur le marché du travail.

1.1. Les tendances passées du chômage

Le chômage a enregistré une croissance inquiétante depuis les années 1970 dans le monde, à l'exception de certains pays du sud-est asiatique [4]. Depuis le premier choc pétrolier (1973), le chômage a connu une progression constante dans les pays développés, et cette tendance semble être irréversible. L'Europe, qui avait un taux de chômage inférieur à 5 % en 1970, se trouve actuellement à un taux global moyen dépassant les 10 %, soit le double, avec presque 20 millions de chômeurs [5]. Les Etats-Unis, tout en maintenant un taux de chômage incompressible aux environs de 6 %, ont pu cependant créer presque 33 millions d'emplois de 1974 à 1989 [6]. Le modèle

scandinave ne fonctionne plus même en Suède où le taux du chômage a plus que doublé durant la décennie 1984/1994.

Les économies des pays sous-développés ont traversé un cycle perturbé, avec des taux excessifs du chômage dans les années soixante. Certains pays ont connu une amélioration sensible jusqu'au milieu des années soixante-dix. Ensuite le chômage a repris sa progression et constitue un des plus grands défis économiques et sociaux de cette fin de siècle. Le second choc pétrolier (1985) a aggravé la situation dans le monde, bien que vers la fin des années 1980, on ait pu observer, par exemple en France, une légère reprise des créations d'emploi (1988/1990). Mais cette légère baisse du chômage a vite repris la courbe ascendante [7]. A titre indicatif, les données statistiques suivantes révèlent une situation alarmante quant à la vitesse de croissance du chômage.

Tableau n°1
Evolution du chômage dans quelques pays avancés

Pays	Taux de chômage		Taux du chômage des jeunes 1994	
	1994	1984	femmes	Hommes
Allemagne	8,4	7,9	8,4	9,4
Royaume-Uni	10,2	11,2	12,6	19,1
France	11,5	8,3	30,1	31,4
Etats-Unis	6,0	7,4	11,6	13,2
Japon	2,9	2,7	5,3	5,6
Italie	10,8	9,3	36,5	29,1
Espagne	23,8	19,7	50,1	37,4
Suède	8,0	3,1	14,3	18,9

Source : L'Observateur de l'OCDE, N° 200, juillet 1996, Paris.

A la lumière de ces données, on peut aisément observer la progression du taux du chômage durant la décade (1984/1994). Une deuxième lecture, selon le sexe et l'âge, indique une intensité particulière du chômage des jeunes (Denantes, 1987) et du chômage féminin (BIT, 1990). Il est pratiquement admis, par tous les observateurs, que le phénomène a pris des dimensions plus graves pour les jeunes [8] dans les économies moins avancées durant cette même période.

La situation a été dramatique pour les économies endettées (Hugon, 1989). Le poids de l'endettement a réduit considérablement les possibilités de résistance de ces économies face à la crise économique mondiale. Pour ces pays, en plus de l'adoption des Plans d'Ajustements Structurels (PAS), des réformes politiques profondes sont préconisées (ILO, 1991) et la structuration du «secteur informel» est devenue une nécessité [9].

Lors d'une récente rencontre des experts, la conclusion des études sur l'emploi dans les pays sous-développés n'est guère rassurante: les recommandations des experts n'ont pas pu être suivies parce qu'elles étaient fondées sur les analyses limitées sinon inadaptées aux situations dans ces pays. Dans la plupart des cas, selon un dossier de l'OCDE (1988), «la situation de l'emploi s'est aggravée». En Amérique latine, le chômage visible a progressé (le taux passe de 6 % à 11 %). En Afrique, les salaires réels ont connu une chute brutale au cours des années 1980,

tandis que le sous-emploi augmentait. En Asie, la progression de l'emploi s'est ralentie au cours de cette même période.

Le constat global des experts de l'OCDE (1988) est sans équivoque : «dans les années 1980, la situation est bien plus critique - la croissance économique s'est partout ralentie et, dans de nombreux pays, est devenue négative, la population laborieuse a été frappée de plein fouet par cette régression, à travers la baisse de l'emploi et du salaire réel et la contraction des débouchés offerts par le secteur informel. L'examen des recherches sur l'emploi a montré qu'elles n'avaient pas réussi à influencer les pouvoirs publics, en partie du fait de la faiblesse de leurs concepts, de leurs hypothèses et de leurs modèles, et aussi parce que les conclusions qui en découlaient n'avaient guère été admises par les décideurs».

En bref, le chômage est présent partout. Cette massification du chômage est souvent expliquée par la crise économique mondiale et/ou par le nouvel ordre ou désordre économique qui se dessine à l'horizon. Cette explication globale n'excuse en aucune façon l'économie d'une réflexion théorique de la recomposition du marché du travail. Les solutions apparaissent souvent comme des palliatifs puisés plus du registre social que des enseignements économiques.

1.2. Les traitements du chômage

L'accentuation du chômage a incité les décideurs à passer de la gestion économique à une forme sociale de gestion du chômage. Partout des dispositifs particuliers en direction des jeunes ont été adoptés. Le premier dispositif a été mis en application, selon Denantes (1987), aux Etats Unis vers la fin des années soixante-dix [10], ensuite en Europe en faveur des populations dites vulnérables sur le marché du travail (BIT, 1988 ; Belloy et Charyl, 1988). Les pays africains ont suivi (BIT, 1989), parfois avec empressement (par exemple au Maghreb) face à la colère des jeunes (Musette, 1994 ; Mernissi, 1985).

La gestion sociale du chômage est ainsi décrétée un peu partout. Les Programmes d'Emplois des Jeunes (PEJ) visent à occuper les jeunes par des petits boulots et/ou par la formation selon différentes formules pour retarder leur entrée dans le monde du travail. Ces dispositifs sont venus suppléer l'impuissance des politiques de protection sociale (allocation-chômage et assurance chômage) qui ne couvrent que les travailleurs en rupture de contrat et non les primo-demandeurs.

La tendance revient aussi au partage de l'emploi, c'est à dire à la réduction de la semaine du travail. Autrement dit, pour un même volume de l'emploi, une population plus grande peut être mise au travail sans incidence sur la masse salariale, ou encore à la réduction de l'âge à la retraite (c'est à dire réaménageant les conditions à la retraite pour libérer les postes de travail et embaucher en contrepartie une population d'une grande employabilité).

Durant les années 1980, nombreux sont les pays en voie de développement qui ont adopté des mesures draconiennes pour éviter

l'effondrement des bases économiques. La réussite de ces plans d'intervention reste cependant discutable, car il est admis à présent (Guerraoui, 1993), que la stabilisation des équilibres macro-économiques entraîne, à court terme, des conséquences néfastes sur l'emploi et accroît le taux du chômage.

Depuis, les institutions financières internationales sont de plus en plus favorables à l'accompagnement des P.A.S. par un plan d'ajustement social, avec le programme baptisé social net (filet social). Le filet social a pour objectif de soutenir financièrement les populations fragilisées (Marchand, 1989) par l'application des mesures du PAS - par exemple à travers la liquidation des entreprises publiques déficitaires ou les compressions d'effectifs.

En résumé, face à la progression du chômage, toute une série de mesures est adoptée çà et là, pour éviter des explosions sociales. Ces mesures ne sont, en aucune façon, des solutions durables au chômage.

2. DES CONSTATS AUX AVANCEES THEORIQUES

Les analyses du chômage, jusqu'aux années 1970, reposaient exclusivement sur deux registres théoriques : la doctrine de Keynes et celle de Marx. Depuis, une troisième voie théorique est en construction, celle des segmentalistes. Cette percée provoque alors une double réaction : d'abord, celle, qui consiste à mieux protéger les travailleurs (les régulationnistes) et celle qui intègre les divers segments du marché autour du principe de la dérégulation, soit par la flexibilité, permettant du coup d'absorber les éléments d'informalisation du marché du travail. Ces doctrines sont elles mêmes issues de la critique de l'analyse néo-classique. Ainsi, il nous semble important de rappeler le modèle d'équilibre de base de l'école néo-classique.

2.1. L'analyse du marché du travail : le modèle d'équilibre

L'analyse néo-classique considère le travail comme un bien échangeable sur un marché au même titre que les autres marchandises, et il est médiatisé par la monnaie selon les règles de la concurrence (Samuelson, 1975 ; Gambier & Vernieres, 1991) : une demande est confrontée à une offre, les deux étant totalement indépendantes l'une de l'autre.

L'offre de travail (ou la demande d'emploi) est alors caractérisée par "un comportement d'activité par rapport à une structure socio-démographique donnée". Par contre, la demande du travail (l'offre d'emploi) serait caractérisée par les stratégies de "l'entreprise pour la satisfaction d'une demande de biens et services" (Gambiers & Vernieres, 1991). La confrontation entre l'offre et la demande aboutit en permanence à un équilibre qui est déterminé par le niveau de salaire (en d'autres termes, le prix du travail) et le niveau de l'emploi, à savoir le nombre de personnes employées. Le salaire objectivise ainsi la relation du travailleur à son travail. Trois hypothèses sous-tendent ce modèle d'équilibre: l'homogénéité du facteur travail, une information libre et exhaustive, et la mobilité sans entraves du facteur travail.

Le chômage ne peut être que frictionnel et volontaire de la part des demandeurs d'emploi : le retour au plein-emploi est rendu possible grâce aux variations du taux de salaire.

Sans s'arrêter aux critiques qu'on peut formuler à ce modèle de base, il nous semble utile de comprendre les modifications qui y sont apportées. Le rappel de ces modifications est une manière de voir sinon de comprendre les imperfections de la théorie traditionnelle du marché du travail, relevées par les néo-classiques.

Trois principales corrections peuvent être notées : la théorie du "capital humain", celle du "job search" et celle de la "discrimination". Ces théories apparaissent comme des satellites de la pensée néo-classique (dans la mesure où les fondements de cette école ne sont pas contestés).

La correction, apportée par les analystes du capital humain (Becker, 1954), vise essentiellement les déterminants qualitatifs (l'âge, le sexe et le niveau d'instruction) de la demande d'emploi, qui font que le facteur travail soit "hétérogène" de nature. La contribution de cette théorie réside dans la mise à jour de la principale propriété du capital humain, son incorporation à la personne.

La deuxième correction, apportée au modèle néo-classique, est relative à l'hypothèse sur l'information plus précisément. Certes, cette théorie a une ambition plus vaste: elle participe dans une certaine mesure au renouvellement des fondements micro-économiques de la théorie de l'emploi et de l'inflation (Phelps, 1970). L'hypothèse sur l'information semble cardinale pour comprendre le chômage. L'information n'est pas d'un accès facile et elle comporte toujours une part d'incertitude. Elle est, en plus, inégalement distribuée et soumise aux manipulations des agents sociaux. Sa maîtrise représente un coût qu'il convient d'intégrer dans la contrainte budgétaire. Le marché du travail apparaît ainsi comme un ensemble de flux dont l'évolution est liée à la conjoncture et au pouvoir contractuel des différents participants.

L'analyse du chômage reste inchangée dans le fond : le recours au concept du chômage volontaire témoigne de cette continuité. C'est le comportement du chômeur qui prend une signification particulière : plutôt que d'accepter n'importe quels postes de travail, certains individus vont attendre (se mettre volontairement au chômage) et se mettre à la recherche d'un emploi plus conforme à leurs ambitions et leurs capacités. Le sacrifice vécu par l'individu serait compensé par l'obtention, tôt au tard, de l'emploi recherché. Le chômage d'attente ou chômage de prospection (job search) est ainsi organisé et subventionné par les différents régimes du chômage (assurance chômage, allocation d'attente).

La théorie de la discrimination prend appui sur la problématique des inégalités. Il s'agit pour les tenants de cette école de démontrer pourquoi des travailleurs de productivité comparable perçoivent des rémunérations différentes et n'ont pas la même vulnérabilité au chômage (Becker, 1971). Cette approche contribue à corriger la troisième

hypothèse de l'école néo-classique (celle de la mobilité du facteur travail), mais elle se place strictement du point de vue de l'offre du travail. Les caractéristiques de la main d'oeuvre sont passées à la loupe (âge, sexe, ethnie...).

En résumé, l'école néo-classique, comme on peut le constater, développe une vision théorique du marché de travail. Cette vision pose le problème de l'équilibre entre la demande des entreprises et l'offre du travail, qui résulte d'un arbitrage travail-temps libre mettant en rapport la désutilité du travail et le salaire réel, c'est à dire le gain espéré par les entreprises. Celles-ci recrutent la main d'oeuvre jusqu'au point où sa productivité marginale est égale au salaire réel en vigueur. Quant aux salariés, ils choisissent de travailler aussi longtemps que le pouvoir d'achat de leur rémunération est supérieur à la valeur monétaire de leur effort. A ce niveau d'emploi, on doit également associer un volume donné de la production qui serait en adéquation avec l'activité de plein emploi.

Le paradigme central de cette théorisation est celui de l'équilibre général sur les marchés des biens et du travail. Sur chacun de ces marchés, le mouvement des prix supposés flexibles est censé rétablir systématiquement l'équilibre et le plein emploi des facteurs de production. Ainsi, dans le cadre des hypothèses de cette école, il ne peut exister que deux formes de chômage : le chômage volontaire existe lorsque les demandeurs d'emploi refusent de travailler au salaire fixé sur le marché et le chômage transitoire (frictionnel) existe durant la période d'adaptation de l'offre et de la demande.

2.2. Le chômage d'après Keynes et les néo-keynésiens

Pour comprendre l'évolution de la pensée keynésienne du chômage, il nous semble utile de revenir à la source. Nous verrons, dans un premier temps, en quoi l'apport de Keynes est important pour l'analyse du chômage ; et ensuite, nous verrons les dernières tentatives de réhabiliter la pensée keynésienne dans le cadre de l'économie moderne.

2.2.1. La théorie de la demande effective

La montée du chômage et le désespoir du sous-emploi, suite à la crise de 1929, correspondait à une situation non-prévue par les tenants de l'école néo-classique. John Maynard Keynes proposa alors une explication en 1936 dans son oeuvre principale "La théorie générale" (1949) pour comprendre les défaillances des analyses antérieures.

La faille provient de deux principales confusions selon Keynes :

* il y a une distinction nette entre le marché des biens et le marché du travail. Aucune assimilation ne peut être faite dans la mesure où le salaire n'a pas ce rôle régulateur attribué aux prix. Il y a en particulier rigidité à la baisse du salaire nominal (rappelons que pour l'école néo-classique, le volume de l'emploi dépendrait des variations du salaire réel).

* la détermination du chômage résulte de l'enchaînement de trois relations principales :

Demande → production → emploi = chômage
--

Les deux dernières relations sont dites "orthodoxes" : la fonction de la production relie la fonction de l'emploi pour un stock de capital donné à court terme. L'emploi ainsi créé a une action directe sur le chômage. La première relation constitue l'originalité de l'approche keynésienne, appelée aussi la théorie de la demande effective. La production des entreprises s'adapte à la demande anticipée par celles-ci, car elle est supposée flexible dans la courte période, en raison des capacités de production inemployées et des stocks disponibles. Le diagnostic de Keynes est évident : le chômage est dû à l'insuffisance des demandes adressées à l'entreprise, laquelle provient de la faiblesse des revenus distribués aux salariés par suite du chômage. Le chômage apparaît donc comme un cercle vicieux qu'il faut briser par une politique interventionniste appropriée. En rupture avec l'explication néo-classique, le chômage des années 1930 n'était pas dû à des salaires trop élevés mais à la faiblesse de la demande.

Le remède est tout indiqué : pour réduire le chômage, selon Keynes «il faut une intervention volontariste de l'Etat sur le marché des biens et non sur le marché de l'emploi» dans la mesure où les mécanismes de ce dernier ne sauraient permettre d'atteindre le plein emploi. L'Etat doit donc se donner les moyens de relancer l'activité et l'emploi en stimulant la demande défaillante au moyen, par exemple, de l'accroissement des dépenses publiques. L'action doit être menée sur la quantité et non sur le prix. En définitive, chez Keynes, comme le note Barrere (1979), il n'existe pas de marché de travail, mais un marché de l'emploi.

La crise des années 1960 a démontré les limites de l'explication keynésienne. Les politiques, inspirées de sa théorie, ont été adoptées un peu partout après la deuxième guerre mondiale, mais elles ont toutes eu un succès éphémère. En effet, à partir de cette date, le modèle interventionniste de Keynes n'arrive plus à résorber la montée du chômage.

2.2.2. L'apport des néo-keynésiens : le chômage naturel

Deux types de correction sont apportées par les néo-keynésiens: la première légitime l'existence d'un chômage naturel, la seconde tente une analyse des déséquilibres sur le marché de l'emploi.

La première correction est tentée par Friedman (1968) et Phelps (1970). Il s'agit du taux du "chômage naturel". La thèse néoclassique est déterrée pour la conjoncture, en remplaçant la notion de "plein emploi" par celle de taux de chômage "incompressible" qui serait dû à des facteurs inhérents à la structure économique et sociale, plus précisément à la protection sociale. Il s'agit d'un taux de chômage qui pourrait être calculé à partir des équations d'un système d'équilibre général walrasien auquel on aurait incorporé les caractéristiques réelles du marché du travail et du marché des biens, y compris les

imperfections du marché, les variations stochastiques de l'offre et de la demande, le coût de la collecte d'informations.

Le taux de chômage naturel devient ainsi compatible avec une hausse des salaires de même qu'avec celle de la productivité du travail. Cette explication pose des limites à la résorption du chômage à long terme selon les politiques de relance keynésiennes. Pour assurer une baisse sensible du taux de chômage, il y a lieu d'améliorer le fonctionnement du marché du travail. La relance de la demande (des entreprises) peut tout d'abord se porter sur la consommation. Mais Keynes stigmatise l'épargne et loue au contraire la dépense. L'injection de pouvoir d'achat accroît la propension à consommer, stimule la demande effective et contribue à la baisse du chômage.

La deuxième correction tente une synthèse de la pensée de Keynes et de celle des néoclassiques. Elle regroupe les travaux de deux auteurs : Bennassy (1976) et Malinvaud (1978). Pour ces derniers, l'économie des sociétés modernes est rigide. Les prix ne réagissent pas toujours aux écarts entre l'offre et la demande, ce qui implique la permanence des déséquilibres sur les marchés à court terme. Cette observation constitue une remise en cause de la parfaite flexibilité des prix selon la vision néo-classique, et elle est aussi une reprise de l'argument keynésien de la rigidité des prix et des salaires.

Malinvaud (1980, 1983), pour sa part, nous donne une démonstration de plusieurs cas de déséquilibres observés, ce qui lui permet d'établir deux régimes distincts de chômage : le chômage classique et le chômage keynésien. Le chômage classique existe lorsque les entreprises limitent leur production et le recrutement à la suite d'une rentabilité trop faible ou négative. Le chômage keynésien, nous l'avons déjà souligné, correspond à la situation dans laquelle le sous-emploi provient de l'insuffisance de la demande effective.

L'intérêt de l'approche des "déséquilibres" est surtout de montrer que ces deux types de chômage peuvent co-exister, et doivent être traités en conséquence par des solutions différentes, voire opposées. La résorption du chômage keynésien revient à l'application de la stratégie fondée sur la formule suivante :

Demande → production → emploi = baisse du chômage

Pour le traitement du chômage classique, il convient de chercher à améliorer la rentabilité des entreprises selon la formule :

Profit → production → emploi = baisse du chômage

Ces thérapies ont une incidence directe mais opposée sur le système salarial : d'une part, il y a augmentation salariale ; et d'autre part, il y a forcément réduction des charges salariales.

Nombreux sont les économistes qui avancent l'hypothèse hystérésis

(Cotin et Mihoubi, 1990) du taux du chômage; c'est à dire la persistance

du chômage alors même que les causes d'origine ont disparu. Il y aurait une sorte d'effet de cliquet empêchant un retour au plein emploi. De manière plus formelle, l'hystérésis signifie que le taux de chômage naturel, celui qui stabilise l'inflation, converge rapidement vers le taux observé. Le lien keynésien entre le salaire et le chômage serait ainsi rompu dans la mesure ou malgré le freinage des coûts salariaux et la restauration des profits des entreprises, on n'observe pas une véritable décade du chômage.

2. 3. La vision marxiste du chômage

Il n'existe pas une théorie du chômage chez Karl Marx (1959) mais une théorie du marché du travail. Nous avons une typologie des chômeurs qui n'existe que dans le mode de production capitaliste (MPC). Le chômage serait ainsi un phénomène qui disparaîtrait avec la fin du MPC ; ce qui laisse entendre que ce phénomène n'existerait plus dans le mode de production socialiste. Il nous semble cependant important de rappeler quelques éléments de la pensée marxiste dans la mesure où la dernière génération des marxistes s'inspire pour tenter une lecture théorique du chômage.

Le travail est une catégorie essentielle dans l'oeuvre de Marx. Sans aucune prétention à une analyse exhaustive de la pensée marxiste autour du marché du travail, nous retiendrons quatre dimensions cardinales : la valeur travail, la force de travail, la loi d'airain des salaires et la typologie des chômeurs. Ces dimensions sont importantes pour comprendre pourquoi Marx associait le chômage au salariat du mode de production capitaliste.

La thèse principale de Marx sur la valeur travail trouve son origine dans les oeuvres de A. Smith et de Ricardo. Dans la "Richesse des Nations", l'analyse de la valeur est déjà esquissée : "la valeur d'une marchandise, pour la personne qui la possède et qui n'a pas l'intention de l'utiliser ou de la consommer elle-même, mais de l'échanger contre d'autres marchandises, est égale à la quantité de travail qu'elle permet à cette personne de se procurer ou de commander". Par la suite Ricardo devait poursuivre ce raisonnement en passant de la valeur travail commandé à la valeur travail incorporé. Dès lors s'impose la célèbre loi selon laquelle "la valeur d'une marchandise est proportionnelle à la quantité de travail nécessaire à la production de cette marchandise". Cette loi pose le problème de la mesure, de l'étalonnage, de la relation entre travail et force de travail.

C'est en séparant valeur et prix que Marx fait progresser la pensée économique. Le prix ne reflète pas directement la valeur, puisque celle-ci est un objet pensé, qui permet de comprendre mais ne peut être observée.

Marx distingue la valeur d'échange et de la valeur d'usage. Le travail à l'origine de la valeur d'usage est le travail concret, dont les formes varient en fonction de plusieurs paramètres. Tant qu'il n'y a pas d'échange de marchandises, les objets produits n'ont qu'une valeur d'usage. Dans la sphère non-marchande, le travail est créateur d'utilité.

La valeur d'échange présuppose l'existence des contractants. Pour qu'on puisse comparer les marchandises, il faut que l'unité de mesure soit identique, or on sait que le temps du travail n'est jamais homogène : les travaux concrets varient d'un produit à un autre. Marx considère ici non pas la variété des tâches, mais une abstraction qui distingue "le travail humain en général" et "le travail socialement nécessaire" pour la production.

Dans la problématique marxiste, la caractéristique essentielle du marché du travail réside dans le fait que ce qui est au centre de l'échange ce n'est pas le travail mais une "force de travail", c'est à dire une capacité ultérieure de travail qui "pour être vendu sur le marché à titre de marchandise le travail devrait en tout cas exister auparavant. Mais si le travailleur pouvait lui donner une existence matérielle, séparée et indépendante de sa personne, il vendrait la marchandise et non le travail (...) ce que l'ouvrier vend ce n'est pas directement le travail, mais sa force de travail dont il cède au capitaliste la disposition momentanée".

La distinction entre travail et force de travail [11] est indiscutablement un progrès dans la réflexion sur le marché du travail. Mais la force de travail n'est pas une marchandise comme une autre, n'étant pas aliénable par contrat. Cette marchandise possède une valeur, correspondant à son coût de production ou de reproduction. L'ouvrier qui vient sur le marché le fait librement, en ce sens qu'il dispose "à son gré de sa force de travail comme de sa marchandise à lui". Il s'agit bien d'un marché car cette marchandise s'y échange, comme les autres, à sa valeur: c'est le procès de travail et non l'échange qui produit de la plus-value pour le capitaliste.

Mais Marx considère cette offre de travail non comme un phénomène naturel mais comme une étrangeté qui demande explication. La transformation de la force de travail en marchandise ne s'est pas produite naturellement, elle a une histoire.

Le capitalisme s'est construit sur la destruction des modes de production antérieurs. En séparant l'homme de ses moyens de production, et en rompant les liens juridiques ou politiques qui entravaient sa mobilité, le système fait de lui un "travailleur libre", c'est à dire forcé de vendre sa force de travail au jour le jour, à qui voudra l'acheter, et là ou elle trouvera acheteur. C'est la phase de la prolétarianisation des travailleurs. Les éléments du salariat sont déjà présents.

La loi d'airain du salaire est la célèbre formule de F.Lassalle pour qualifier la règle marxiste selon laquelle le niveau des salaires ne peut s'éloigner durablement du minimum de subsistance. Ce niveau est régulé par l'existence d'une surpopulation relative de la classe ouvrière (que nous examinerons plus loin).

Deux cas de figure peuvent se présenter: en période de dépression, l'offre d'emploi est inférieure à la demande. Les salaires baissent et s'éloignent du point d'équilibre. La pauvreté s'installe, avec toutes ses

conséquences sur le plan social. En période d'expansion, la demande d'emploi est inférieure à l'offre. En principe, les salaires devraient augmenter selon la loi du marché ; mais cette hausse est momentanée, sinon éphémère. Afin d'éviter la progression des prix des facteurs de production, il y a tendance chez les entrepreneurs à modifier la combinaison productive dans le sens d'une substitution du capital au travail.

Ainsi, quel que soit le cycle de l'économie (dépression ou expansion) les salariés sont toujours perdants. Cette situation est rendue possible par l'existence d'une armée de réserve, des chômeurs. Une fois opérée cette prolétarianisation, le système reproduit ce rapport social de production qui le constitue. Le travailleur doit revenir chaque matin à l'ouvrage pour toucher le prix de sa subsistance. Le "double moulinet" est à l'oeuvre et recrée sans cesse une main d'oeuvre disponible. Mais cette demande de travail est commandée par le rythme d'accroissement du capital et l'évolution de sa composition organique: il y a donc sans cesse attraction et répulsion de la main d'oeuvre dans tous les secteurs d'activité.

A long terme, l'évolution de la composition organique provoque l'apparition d'une surpopulation relative, "relative parce qu'elle ne provient pas d'un accroissement positif de la population ouvrière (...) mais d'un accroissement accéléré du capital social qui permet de se passer d'une partie plus ou moins considérable de ses manoeuvriers". Cette surpopulation devient à son tour un levier de l'accumulation, "le levier le plus puissant", une "condition d'existence de la production capitaliste".

Pour Marx, la variation des taux de salaires ne dépend pas du nombre absolu de la population, mais "de la proportion différente suivant laquelle la classe ouvrière se décompose en armée active et armée de réserve". Cette analyse de Marx vient contredire la thèse de Malthus selon laquelle les déséquilibres du marché du travail proviendraient de la loi naturelle de la population. La présence des travailleurs en surnombre ne s'explique pas parce que la population croît plus vite que les ressources disponibles, mais au contraire le chômage est un phénomène historique et non une fatalité : «il est apparu avec le capitalisme, il disparaîtra avec lui».

La surpopulation relative est composée de quatre types de chômeurs dans l'analyse de Marx :

a - L'activité industrielle opère, nous l'avons dit de deux manières : elle repousse et attire la main d'oeuvre selon ses besoins. A la longue "c'est l'attraction qui l'emporte sur la répulsion, de sorte que le nombre des ouvriers exploités va en augmentant, bien qu'il diminue proportionnellement à l'échelle de la production. Là, la surpopulation existe à l'état flottant".

b - L'existence d'une surpopulation latente est une conséquence de l'attraction de l'activité industrielle urbaine sur la population rurale : "pour que les districts ruraux deviennent pour les villes une telle source

d'immigration, il faut dans les campagnes elles-mêmes qu'il y ait une surpopulation latente".

c - "La troisième catégorie de la surpopulation relative, la stagnante, appartient bien à l'armée industrielle active, mais en même temps l'irrégularité extrême de ses occupations en fait un réservoir inépuisable de forces disponibles". Cette catégorie regroupe toute la population en situation de misère chronique, aux conditions d'existences précaires, aux niveaux de vie inférieurs à la norme de la classe ouvrière, et aux salaires très bas.

d - La dernière catégorie de la surpopulation relative regroupe la main d'oeuvre des "classes dangereuses". Elle est décomposée en trois autres sous-catégories (abstraction faite des vagabonds, des criminels, des prostituées, des mendiants) : des chômeurs définitifs, bien que capables de travailler, des enfants assistés et orphelins, ouvriers et ouvrières démonétisés et inemployables, en qualité de salariés.

Cette catégorie de chômeurs est qualifiée de paupérisme "c'est l'hôtel des invalides de l'armée active du travail et le poids mort de sa réserve".

En résumé, l'analyse marxiste du chômage repose sur la loi générale de l'accumulation capitaliste. La surpopulation relative est le résultat du fait que la demande de travail effective est réglée à la fois par la grandeur du capital variable déjà mis en oeuvre et par la moyenne de son accroissement continu. C'est dans ce sens que Bartoli (1977) affirme «tant que l'offre de travail suit le mouvement, elle reste normale ; quand le capital variable descend à leur moyenne d'accroissement inférieur, la même offre de travail devient anormale, tant et si bien, qu'une fraction plus ou moins considérable de la classe ouvrière cesse d'être nécessaire pour la mise en oeuvre du capital et devient superflue».

Depuis certes, les auteurs d'inspiration marxiste ont nettement développé les pistes de réflexion, avec adaptation constante de la théorie à la réalité étudiée et à la conjoncture historique. Mais l'expérience des pays dits "socialistes", s'inspirant des principes marxistes, n'a pu faire disparaître le chômage dans leur paysage économique. Le phénomène étant devenu "tabou", il était partout occulté dans les données statistiques.

2.4. Les pistes nouvelles : régulation, segmentation et flexibilité

Les nouveaux registres théoriques s'inspirent tantôt des écrits keynésiens tantôt des principes marxistes, avec quelques touches originales pour expliquer les tendances récentes du chômage.

2.4.1. De l'école de régulation à la théorie des «insiders/outsideurs»

L'école de régulation peut être associée à la dernière génération marxiste de l'analyse du monde du travail (Boyer, 1987a). L'idée de régulation a pour origine la biologie et la science de la nature en général. La théorie de la régulation se démarque de l'analyse néo-classique qui néglige l'Histoire pour mettre en évidence des comportements intemporels. Elle accorde une grande importance aux

phénomènes datés et localisés. Pour les tenants de cette école, l'analyse du chômage ne peut être entreprise qu'au niveau des transformations de la structure économique et sociale (Fressiney, 1989). L'évacuation de ces transformations constitue les limites principales aux approches des néoclassiques et de Keynes.

L'explication de la conjoncture mondiale part d'un principe différent. Si durant les années 60, les économies des pays industrialisés ont pu atteindre une situation proche du plein emploi, il faut situer ce succès relatif non plus dans la magie de la recette Keynésienne mais essentiellement au mouvement de la croissance accélérée autorisée par le développement de la production de masse.

L'économie mondiale venait de sortir de la deuxième guerre mondiale. Il fallait tout reconstruire par un investissement massif et avec une solidarité des alliés jamais réalisée auparavant. L'élan populaire dans les sociétés industrielles y était aussi. On pouvait espérer un gain de productivité, assurant ainsi la rentabilité du capital et la progression du pouvoir d'achat des salariés.

Ainsi s'était créé un "cercle vertueux" qui liait harmonieusement l'investissement et la rentabilité du capital, les salaires et la demande, la production et l'emploi.

Comment peut-on expliquer la rupture de ce cercle, et la reprise du chômage au début des années 1970 ? Pour les théoriciens de cette école, le phénomène de la concurrence entre les pays industrialisés avait imposé un effort d'investissement qui s'est traduit par une baisse de productivité apparente du capital. Selon cette logique, une baisse du taux de profit devenait inévitable et une inflation accélérée provoquée par les tensions pour la redistribution de la valeur ajoutée entre les entreprises et les salariés.

Le choc de 1973, dans le domaine de l'énergie, apparaît dans ce contexte comme un catalyseur ayant déclenché la crise. La chute de la croissance économique nécessite alors des politiques de stabilisation, entraînant à son tour une baisse de création d'emplois d'où la hausse du chômage. Cette explication n'est pourtant pas suffisante pour comprendre l'évolution actuelle du chômage. On assiste à une double rupture des liens traditionnels, entre la production et l'emploi d'une part et entre l'emploi et le chômage, d'autre part.

Cette école, bien qu'elle soit d'inspiration marxiste, renoue aussi avec la pensée keynésienne en faisant intervenir l'exploitation des progrès techniques et l'automatisation des économies industrielles. L'investissement de productivité vise à substituer durablement la machine à l'homme, ce qui est à l'antipode de l'investissement de capacité et conduit inévitablement au chômage technologique (Standing, 1984). Parallèlement, le lien emploi-chômage aussi devient plus lâche, et évoluant en fonction des facteurs de plus en plus complexes. Les créations d'emplois n'entraînent pas automatiquement une réduction équivalente du chômage. Le facteur démographique apparaît comme une contrainte sur le marché du travail. Des nouveaux

demandeurs se manifestent dès qu'il y a une création nette d'emplois, de telle sorte qu'en fin de compte la baisse de chômage est inférieure au nombre d'emplois nouveaux d'où la thèse de file d'attente (Salais, 1980). Cette thèse est reprise et développée par Bartoli (1982), pour qui la population active n'est pas constituée seulement de deux catégories - occupés et chômeurs, mais aussi d'une troisième catégorie, constituée d'une réserve parmi les inactifs.

Les travaux de Salais (1986) ont montré aussi qu'une création de dix emplois dans le secteur de l'industrie permet de réduire le chômage de 6 à 7 unités ; tandis que cette création dans le tertiaire n'entraîne qu'une réduction du chômage de 1 à 2 unités. Cette situation semble paradoxale dans la mesure où la progression du marché du travail dans les services est généralement plus forte que dans le domaine industriel. Pour cette école, le chômage a une spécificité historique. Il est le résultat de l'évolution de l'appareil productif et des rapports sociaux de production. C'est tout le fordisme qui est mis en cause, tout comme l'organisation taylorienne du travail et la production de masse.

La rigidité de l'organisation taylorienne est un fort obstacle à la complexité de l'automatisation industrielle. La recomposition de la main d'oeuvre occasionnée par cette rigidité a une incidence directe sur le niveau de l'emploi d'où la compression d'effectifs inévitable, surtout des emplois peu qualifiés, source du chômage durable et segmentation du marché du travail. La production de masse appelle, à son tour, des marchés de taille mondiale, soit à l'internationalisation des économies (Fereol et Debeul, 1990) ce qui rend inefficace l'intervention étatique fondée sur les principes keynésiens.

2.4.2. Les écoles de la segmentation du marché du travail

La thèse fondamentale de ces écoles consiste à démontrer que le marché du travail n'est pas homogène. Cette hétérogénéité du marché implique l'existence d'une main d'oeuvre plurielle mais avec des catégories spécifiques, marquées selon leur fonction et leur place dans la société (Doringer et Piore, 1971). Cette théorie ne repose pas sur un statut totalement étranger ou contradictoire avec les écoles de pensée marxiste ou néo-classique. Il existe ainsi deux versions de cette théorie (Edwards, 1974), celle des "dualistes" (plus proche des néo-classiques) et celle des radicaux (d'inspiration marxiste)

En rapport avec le chômage, cette théorie démontre que même dans les périodes de forte croissance, certaines catégories de la population enregistrent des taux de chômage très élevés, supérieurs à la moyenne observée. Ces observations ne peuvent être comprises que placées dans le contexte historique et spatial. La théorie de la segmentation est apparue comme une critique des politiques de lutte contre la pauvreté urbaine mises en place aux Etats Unis par J.F.Kennedy, au début des années 1960.

Des programmes spécifiques d'emplois étaient élaborés en direction des jeunes et des noirs en vue de leur insertion dans la vie économique. Il fallait entrer dans les ghettos, créer des emplois, supprimer les

barrières à l'insertion et améliorer la formation. Ces politiques n'ont pu aboutir à des résultats positifs. En effet, l'analyse, qui sous-tend ces politiques, n'est qu'un prolongement de la théorie de discrimination, satellite néo-classique (cf. supra).

Le problème principal n'est pas celui de l'exclusion du marché (donc de durée de chômage) mais l'aspect récurrent du chômage : "un noyau important de travailleurs éprouve plusieurs fois dans l'année des périodes de chômage. Ainsi le meilleur indicateur de l'appartenance de tel groupe (...) au noyau dur du chômage n'est pas la durée, mais le *turn over*" (Puel, 1974). Le chômage d'exclusion, récurrent et souvent de longue durée, est devenu à présent une catégorie permanente dans le paysage économique. Ce type de chômage ne serait qu'une des manifestations du chômage structurel [12], selon la définition de Standing (1983). Cette exclusion, étant confirmée par le marché, nécessite ainsi des mesures d'insertion économique (Wuhl, 1992). Les deux processus (exclusion/insertion) ne correspondent pas pourtant à un phénomène unique. Il y a lieu d'écarter cette confusion car le chômage d'insertion pose le problème des primo-demandeurs d'emploi, en particulier des jeunes. Là aussi, des "mesures d'intégration" à la vie active sont généralement préconisées.

Les «exclusionnistes» développent aussi un nouveau modèle du salariat. Ce modèle invite à une observation du marché selon les comportements de salariés qui sont «à l'intérieur» (cherchant à maximiser les gains salariaux) au détriment de ceux qui sont «à l'extérieur» (qui cherchent à entrer). Cette thèse se rapproche de celle du «contrat implicite». Ces deux orientations sont à inscrire dans la tendance «régulationnistes».

L'apport de la théorie «régulationniste» n'est pas seulement de mettre en évidence des inégalités de salaires, des phénomènes de discrimination, de chômage. Ces observations ont été aussi mises en lumière par les néo-classiques (Favereau, 1985).

L'intérêt principal de cette théorie est la démonstration que cette différenciation "n'est pas une anomalie, une imperfection dans un univers fondamentalement concurrentiel, mais qu'elle est plutôt une des caractéristiques essentielles du fonctionnement des économies de marché» (Vincens, 1979).

2.4.2.1. Un marché segmenté ou des marchés ?

La partition la plus classique est celle du dualisme : segment primaire et segment secondaire. Chaque segment définit un ensemble d'emplois très typés selon des caractéristiques du marché. S'agit-il de deux marchés ou d'un marché à deux vitesses ? Le tableau ci-dessous, repris de Trembley (1990) illustre parfaitement la distinction des segments :

Caractéristiques Durée du travail	Primaire Plein temps	Secondaire Temps partiel
Salaires	Elevés	Faible
Avantages sociaux	Importants	Aucun ou peu
Conditions de travail	Bonnes	Mauvaises
Sécurité de l'emploi	Assurées	Aucune
Stabilité de l'emploi	Grande	Faible
Contrôle du travail	Faible	Grand
Syndicalisation	Fréquente	Rare
Possibilité de promotion	Forte	Faible
Possibilité de formation	Forte	Faible

Cette division n'est pas pour autant aussi nette et tranchée dans la réalité. Le marché primaire est, par exemple, lui même aussi subdivisé en deux grandes catégories :

- la première, qualifiée de supérieure, désigne des postes de responsabilité, fortement rémunérés, mais dont les titulaires souffrent de l'alternance politique.
- la seconde, dite inférieure, se rapporte à des postes intermédiaires, relativement stables et standardisés.

Les analyses, inspirées de ce type de segmentation, ont conduit à la mise en relief du "secteur informel", autrefois confondu avec l'économie souterraine. Depuis, toute une série d'études a été lancée, notamment par les experts du BIT (OCDE, 1988), pour cerner les possibilités de structuration de ce secteur, tant il participe comme une soupape de sûreté à la résorption du chômage.

Dans la version basique, Doring et Piore (1971) associent l'offre de travail pour chaque segment du marché du travail aux différentes "cultures de classe" : par exemple, les emplois secondaires sont occupés par des personnes issues des classes inférieures, les emplois de la couche inférieure du segment primaire par la classe ouvrière, et les emplois de la couche supérieure, par la classe moyenne.

2.4.2.2. La segmentation plurielle

Le schéma dualiste du marché du travail est pratiquement révisé sur le plan empirique en particulier pour les pays à statistiques imparfaites, où on est confronté aussi au chômage déguisé (Samuelson, 1975 ; Bernard, 1975). La coupe "secteur moderne" et "secteur informel" reste un défi. L'approche la plus pertinente, à notre avis, repose sur la construction suivante du marché du travail, selon trois variantes de segmentation, construites par Rodgers (1990) qui se rapprochent les unes des autres :

Bromley/Gersey	Rodgers	World Labour Report
Stable	Protégé	Permanent
Courte durée	Concurrentiel	Occasionnel
Déguisé	Non protégé	Apprentissage
Dépendant	Auto-emploi	Travail à domicile
Auto-emploi	Marginal	

L'éclatement du marché du travail en plusieurs segments constitue une

instruments conceptuels de rendre compte de la dynamique d'une réalité mouvante, notamment avec la création d'un secteur «protégé», appelé aussi stable ou permanent [13]. Cette approche de la segmentation du marché a permis de déceler les dysfonctions profondes du marché du travail en Amérique Latine et en Asie (Roberts, 1989 & 1990), en Afrique (Lachaud, 1989) et au Maghreb (Musette, 1994). Avec ce type de segmentation, le secteur informel n'est plus diabolisé. Les segments "auto-emploi" et "marginal" fonctionnent avec une plus grande informalisation des pratiques économiques qui n'obéissent pas toujours selon la rationalité de l'homo-economicus, mais en association avec d'autres règles qui ont leurs propres logiques (valeur et organisation) sociales et économiques.

2.4.2.3. La catégorisation de la main d'oeuvre

La segmentation du marché implique inévitablement l'hétérogénéité des travailleurs. Aux règles d'allocation de la force de travail correspondent des processus de différenciation, aboutissant à la formation des catégories des individus, ayant des caractéristiques reconnaissables et reproductibles (Callan, 1985). Dans la théorie néo-classique, les ouvriers qui sont rejetés dans les mauvais emplois témoignent seulement de l'inadéquation de la formation à l'emploi, ou sont l'objet d'une discrimination de l'employeur, ou encore parce qu'ils sont dotés de "sous-cultures" incompatibles aux normes d'intégration dans les emplois stables.

Ce type de discours renvoie ainsi à l'existence ex nihilo des groupes de travailleurs défavorisés, non insérables dans la logique salariale. C'est ainsi qu'on peut lire des arguments tels que "youth are adapted essentially to secondary work" (Edwards, 1975), parce que les jeunes sont supposés généralement instables, donc ils s'adaptent aisément aux emplois du marché secondaire. Ou encore, les femmes sont plus adaptées aux emplois secondaires, parce qu'elles ont un problème de temps à gérer, entre les obligations familiales et les nécessités professionnelles, donc les emplois à temps partiels correspondent parfaitement à la demande d'emploi féminine. La théorie de la segmentation inverse ce rapport : ces catégories n'existent pas en tant que telles, elles sont les produits de l'entreprise, du monde du travail et de son fonctionnement (Michon et Germe, 1978). Tous les comportements observés naissent en réponse à une situation, à un stimulus et représentent une adaptation à l'environnement. Ces différences sont générées et gérées (voire reproduites) par l'entreprise : "s'il existe des catégories défavorisées sur le marché du travail (...) peut-être ceci doit-il être compris comme un résultat de l'existence d'emplois infériorisés et infériorisants" (Michon, 1976).

Ces observations sur le processus de la catégorisation de la main d'oeuvre par l'entreprise entraînent une incidence théorique importante : l'analyse des catégories ne doit pas être statique mais dynamique, et elle prend aussi une dimension temporelle et spatiale (Coing, 1972 ; Mallet, 1980). Dans le temps, la division du travail inscrit sa marque sur la main d'oeuvre, et détermine par la suite son employabilité. D'une période à une autre, l'employabilité d'une catégorie change ; et l'on peut

observer un phénomène de "substituabilité" des catégories de main d'oeuvre d'un espace à un autre (Ledrut, 1966)

2.4.3. La flexibilité, règle du fonctionnement du marché travail

Contre cette segmentation réelle ou virtuelle du marché du travail, une nouvelle tendance théorique révèle la nécessaire flexibilité du marché - et se pose aussi contre les thèses régulationnistes. Il existe actuellement trop de règles institutionnelles qui ont produit le cloisonnement du marché du travail. Ces règles constituent un obstacle aux mécanismes d'équilibre du marché. Cette école renoue avec la pensée keynésienne tout en faisant appel aux éléments naturels de l'ajustement du marché du travail. On peut relever, avec Boyer (1987), cinq formes de flexibilité **[14]** : adaptabilité de l'organisation productive (atelier flexible), aptitude des travailleurs à changer de poste (polyvalence), souplesse de la réglementation du travail, variabilité du salaire et variation des charges sociales.

Ces formes de flexibilité, parfaitement distinctes (parfois incompatibles les unes avec les autres), permettraient de réunifier le marché du travail en s'adaptant aux changements rapides qui perturbent le fonctionnement **[15]**. La flexibilité semble s'imposer avec la disparition (attendue ?) des barrières entre les frontières dans le processus de la mondialisation en cours (délocalisation, régionalisation ou globalisation du marché du travail). Cette doctrine a donné des résultats plus satisfaisants en Italie (Wolleb, 1987), mais a conduit à des effets néfastes, par exemple en Allemagne (Buchtermann, 1991) et en Inde (Rodgers, 1990; Mukhopaday, 1991). Cette approche, largement prônée par les institutions financières internationales, conduit inévitablement, selon G. Caire (1989) à la précarisation généralisée des emplois. En effet, le système salarial traverse présentement une des crises les plus violentes dans l'histoire économique et sociale. Le modèle salarial américain, fondé sur la thèse de «efficiency wage» (Weiss, 1990), démontre que certaines entreprises préfèrent accorder des «salaires élevés» aux travailleurs au lieu de recruter des travailleurs qui acceptent des «bas salaires». Cette thèse se rapproche, selon Solow (1990) du modèle européen fondé sur les comportements des «insiders/outsiders». Le développement de l'emploi atypique tend à se généraliser avec les possibilités de multi-activités prônées par les tenants de la flexibilité.

En fait, l'informalisation du marché du travail est récupérée dans sa logique souterraine, il devient le modèle de lutte ou la recette contre le chômage. Ce qui se traduit par un système salarial à plusieurs vitesses. Cette école conforte et récupère la critique des segmentalistes pour affirmer l'unité du marché du travail, cette même unité qui est capable d'intégrer tous les ingrédients dans une logique fondamentale - celle de la résorption du chômage - du moins l'excédent du chômage incompressible.

POUR CONCLURE

Peut-on dire que ces développements théoriques permettent une meilleure lecture du chômage, dans ses formes, dans ses tendances et dans son évolution ? Est-ce que les solutions sociales maintiendront longtemps encore les chômeurs hors du marché ? De quelle manière doit se faire l'intervention de l'Etat sur le marché du travail ? Existe-il un marché ou des marchés du travail ? Toutes ces questions ont connu des réponses approximatives car les expériences concrètes s'appuient sur des principes multiples et complexes. Trois pistes de réflexions peuvent être dégagées de cet essai.

1 - La progression du chômage dans le monde, malgré les tentatives de compréhension, reste encore forte quelle que soit la médication administrée. Les prescriptions sociales, relevant d'une thérapie pathologique, ne font que retarder l'arrivée de la masse des chômeurs sur le marché du travail. Toutefois, l'enjeu économique du chômage reste entier. Les nouvelles pistes théoriques ne constituent pas encore une nouvelle doctrine du marché du travail - ces pistes sont encore largement arrimées aux doctrines de base (keynésiens ou marxistes). La prédominance des vues néo-keynesiennes conforte actuellement l'idéologie de la globalisation défendue par la triade et s'installe dans une vision géopolitique du marché du travail (Divan et Ravenga, 1995). Deux faits majeurs peuvent être associés comme conséquences palpables des modèles proposées :

i) la situation actuelle du chômage ressemble, plus ou moins, à la situation décryptée par Villerme dans le Tableau Moral de la société au début du XIXe siècle : le travail des enfants et des femmes refait surface[16]. Ces forces de travail, exploitées au début de l'ère de capitalisme, sont de nouveau mobilisées au sein du marché du travail, notamment dans les pays en voie de développement. Cette ressource humaine, employée à distance, n'est pas isolée de la réussite économique des pays industriels avancés.

ii) à côté du chômage se profile un regain de la pauvreté dans le monde. Ce regain peut être associé à une segmentation solidifiée par les nouvelles règles de la flexibilité. En effet, la pauvreté s'installe durablement et n'est plus l'exclusivité des pays en voie de développement[17]. La légitimation de la pauvreté et de sa structuration dans une "économie morale" semble être la voie adoptée. Par ailleurs, nous assistons à une nouvelle conscience ouvrière, avec l'apparition d'une "aristocratie ouvrière", parfaitement protégée dans un segment du marché du travail. Cette aristocratie ne fait plus de cas de la mise au chômage des couches inférieures pour sauvegarder des intérêts immédiats.

2 - Une "révolution silencieuse", selon Chickering et Salahdine (1991) s'opère dans le traitement scientifique de la question du chômage de deux manières. D'abord, le système salarial, dans son acception classique, est en pleine métamorphose. Pour certains, on assiste à un système salarial à deux vitesses, pour d'autres le système procède à une épuration des fragments utiles mais encombrants. Ensuite, le système se développe aussi par la légitimation de ce qu'on appelait autrefois, l'emploi atypique, en particulier par l'inversion des rapports

entre le salarié et l'employeur. Cette recomposition-décomposition du salariat bouscule les à priori conceptuels et s'invente de nouveaux paradigmes quant au fonctionnement du marché ou des marchés du travail, d'abord sur le plan juridique, ensuite sur le plan économique.

Dans son aspect juridique, la réglementation est inexistante. Les recettes du salariat classique sont dépassées et sont révisées jusqu'au point où elles sont dénaturées. Du point de vue économique, un nouveau marché du travail s'est constitué et n'a pratiquement pas de frontières économiques avec la généralisation des autoroutes de l'information.

3 - Le conflit doctrinal (marxiste et keynésien) n'est pas pour autant un débat dépassé. La prédominance des recettes keynésiennes, portées par les institutions financières internationales, n'obéit qu'à la conjoncture de l'économie mondiale du marché du travail. Ces recettes, malgré les rectificatifs concernant les groupes vulnérables, ne sont pas porteuses d'une relance de l'emploi. L'une des conséquences immédiates est la destruction de l'emploi, notamment dans le segment protégé, comme nous l'avons déjà souligné.

Sur le plan théorique, les arguments sur la persistance du chômage n'obéissent plus à la logique monétariste. Cette persistance, avec un rythme de 100 demandeurs d'emplois à la minute dans le monde, découle d'une combinaison de facteurs qu'aucune construction théorique actuelle n'est suffisante pour percer le mouvement du capital et les comportements des agents sociaux sur le marché du travail. Chaque construction ouvre à sa manière une fenêtre sur le monde du travail.

Références bibliographiques

AMOROSO B, ET ALLI, 1995. *Marginalization, specialisation and cooperation in the baltic and the mediterranean region, synthesis report - commission of the european communities*, Ed. Frederico café centre, University of Roskilde, Danmark.

BARTOLI H, 1982. *Population, travail et chômage*, Ed. economica, Paris.

BARTOLI H, 1977. *Economie et création collective*, Ed economica, Paris.

BARRERE A, 1979. *Déséquilibres économiques et contre-révolution Keynésienne*, Ed. economica, Paris.

BECKER G, 1971. *The economics of discrimination*, 2 ed Nber, Chicago.

BECKER G, 1954. *Human capital*, Ed.Nber, New-York.

BELLOY V, ET CHARYL C, 1988. «La boîte à outils des Ministres de l'Emploi en Europe de l'Ouest», in *Revue Futuribles*, n° 123 / pp 15/30, Paris.

BENASSY J.P, 1976. «Théorie du déséquilibre et fondements micro-économiques de la macro-économie», in *Revue économique*, n° 5, Paris.

BERNARD C, 1975. *Le chômage déguisé en Algérie*, Thèse, Université d'Alger.

BESSION J.L, COMTE M, ROUSSET P, 1986. *Evaluation des politiques de chômage: Eléments d'une problématique* Tome 1, Ed. Université Lumière, Lyon.

BIT, 1988. «Les programmes spéciaux dans les pays de l'OCDE», *Revue Internationale du Travail* (1988), Vol. 123/3, Ed. BIT, Genève.

Voir aussi.

BIT, 1989. «Le chômage des jeunes en Afrique», *Revue Internationale du Travail* (1989) Vol. 128/3, Ed. BIT, Genève.

BIT, 1990. *Evolution du travail féminin dans le monde* vol. 2, partie 5 «Les femmes au travail» et chapitre 14 «L'emploi des femmes - possibilités et conditions», Ed. BIT, Genève.

BOYER R, 1987A. *La flexibilité du travail en Europe*, Ed. Paris.

BOYER R, 1987B. *La théorie de la régulation : une analyse critique* , Ed. La découverte, Paris

BUCHTERMANN C, 1991. "Does de-regulation matter? Employment protection and temporary work in the federal republic of germany" pp. 251/276 in *towards social adjustment : labour market issues in structural adjustment*, Ed. ILO, Geneva.

CALLAN DE P, 1985. *Inacceptable chômage*, Ed. Dunod, Paris.

CAIRE G, 1989. «Flexibilité et précarisation du marché du travail dans une conjoncture de crise» in *Revue travail et développement, n° 13 - Tunis*

CEE, 1993. *Le livre Vert - Politique sociale européenne: Option pour l'Union*, Bruxelles.

CHICKERING A.L, ET SALAH DINE M, 1991. *La révolution silencieuse: le secteur informel dans cinq pays d'Asie et du Proche Orient* , Ed. ICEG, San-Francisco.

COING H, 1972. *La ville, marché de l'emploi*, Ed. PU Grenoble.

COTIN J.P, ET MIHOUBI F, 1990. «L'hystérésis du taux du chômage en Europe» in *Revue économie et prévision, n° 92/93, Paris*.

DENANTES J, 1987. *Les jeunes et l'emploi : aux uns la sécurité, aux autres la dérive*, Edition l'Harmattan, Paris.

DIVAN I, ET RAVENGA A, 1995. «Salaires, inégalités et intégration internationale», p. 7/9 in *Revue F.M.I./Banque Mondiale "finances & développement", sept 1995-Washington*.

DOERINGER P.B, ET PIORE M.J, 1971. *International labor markets and manpower analysis*, lexington (Mass), D.C. Heath.

EDWARDS R.C, ET ALLI, 1975. *Labour market segmentation*, Ed. Nber, Lexington.

- FAVEREAU O, 1985. «Evolution récente des modèles et des représentations théoriques du fonctionnement du marché du travail», *Actes journées ANPE-CGP, Paris*.
- FEREOL G, ET DEBEUL J, 1990. *Le marché du travail*, Paris.
- FRESSINEY J, 1989. *Le chômage*, Ed. La découverte, Paris.
- FRIEDMAN M, 1968. «Role of monetary policy» p. 8 *in Américan economics review, Washington*.
- GAMBIER D, ET VERNIERES M, 1991. *Le marché du travail*, 3e Ed economica, Paris.
- GERRAOUI D, 1993. *Ajustement et développement au Maghreb, en Afrique subsaharienne et en Europe de l'Est, études coordonnées par D. Guerraoui*, Ed. L'Hammatan, 1993, Paris.
- HOLLISTER R, & GOLDSTEIN M, 1994. *Reforming labor markets in the near east*. édition CS press, San-Francisco, California.
- HUGON P, 1989. «Politiques d'ajustement et répartition des effets», p 21/52 *in Revue de l'économie sociale, actes du Colloque de L'Association d'économie sociale, Caen*.
- IIES, 1989. *La flexibilité aux Etats-Unis et au Canada*, Ed. IIES - OIT, 347 p.
- ILO, 1991. *The urban informal sector in Africa in retrospect et prospect, an annotated bibliography*, Ed. ILO, Ed. Geneva, 86 p. (1991)-
- KEYNES J.M, 1949. *La théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Ed. Payot, Paris.
- KRUGMAN P, 1995. «Chômage ou baisse des salaires - les formes d'ajustement du marché du travail en Europe et aux Etats-Unis» *in Revue problèmes économiques, n° 2427, Paris*
- LACHAUD J.P, 1989. *Le marché du travail en Côte d'Ivoire, structure et segmentation*, Ed. IIES, série de recherche, n° 95, Genève.
- LEDROUT R., 1966. *Sociologie du chômage*, Ed. PUF, Paris.
- MALINVAUD E, 1978. «Nouveaux développements de la théorie macro-économique du chômage», *in Revue économique, n° 1, Paris*.
- MALINVAUD E, 1980. *Reexamen de la théorie du chômage* Ed. Calman-Lévy, Paris.
- MALINVAUD E, 1983. *Essai sur la théorie du chômage*, Ed. Calman-Lévy, Paris.
- MALLET L, 1980. *Le marché local du travail*, Ed. du CNRS, Paris.
- MARCHAND O, 1989. Emploi, offre de travail et chômage *in Revue économie et statistiques, n° 220 - Paris*.
- MARXK., 1959. *Le capital*, Ed. sociales, Paris.

MERNISSI F, 1995. *Causes et conséquences du chômage des jeunes dans les pays arabes*, document ronéo, Ed. Unesco, Paris

MICHON F, ET GERME J.F, 1978. *Le fonctionnement du marché du travail*, Ed. PUF, Paris.

MICHON F, 1976. *Chômage et chômeurs*, Ed. PUF, Paris.

MORRISSON C, 1995. Quel cadre institutionnel pour le secteur informel, in *Cahier économie et politique n° 10*, Ed. OCDE, Paris.

MUKHOPADAY S, "Social sanctions, labours laws et labour market flexibility : the indian experience", pp. 279/291 in *Towards social adjustment : labour market issues in structural adjustment*, Ed. ILO, Geneva.

MUSETTE M.S, 1994. *Essai sur les comportements d'activité en Algérie - le cas des jeunes chômeurs d'Alger*, Thèse Magister, Université d'Alger, Alger.

MUSETTE M.S, 1994. L'insertion des groupes vulnérables, un défi économique au Maghreb ? in *Cahiers du CREAD n° 37 - 1er trimestre 1994*, Alger.

OCDE, 1988. Lutter contre le chômage en milieu urbain dans les pays en développement, *actes du séminaire du Centre de Développement de l'OCDE, sous la direction de B. SALOME, Paris 1988, 270 p.*

PHELPS E.S, 1970. *Micro-economics foundations of inflation and employment theory*, ouvrage collectif, New York, Norton.

PUEL H, 1974. *Les économistes radicaux aux Etats-Unis*, Ed. universitaire, Paris.

ROBINSON P.B, ET TAMBUNLERTCHAI S, 1994. L'Afrique et l'Asie - Peut-on reproduire l'ampleur de la croissance économique, *étude spéciale n° 40 du Centre international pour le développement économique, California*

RODGERS G, 1988. *Trends in urban poverty and labour market access*, Ed. IIES, BIT, Genève.

RODGERS G, HARRIS J ET KANNAN K.P, 1990. *Urban labour market and job access in India : a study of the coimbatore, research series n° 92*, Ed. IIES, BIT, Geneva.

ROSEMBERG S, 1989. De la segmentation à la flexibilité pp. 388/438 in *Revue travail et société Vol. n° 14, n° 4, 1989 - Genève*

SAMUELSON P.A, 1975. *L'Economie Tome 1 et 2*, Ed. A. Collin, Paris.

SALAI R, ET ALLI, 1986. *L'invention du chômage : histoire et transformation d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, Ed. PUF, Paris.

SALAI R, 1980. Le chômage, un phénomène de file d'attente, in *Revue économie et société, n° 123, Paris.*

SOLOW, ROBERT, 1990. *The Labor Market as a social institution*, Oxford : Blackwell éd. p. 3.

STANDING G, 1983. Le chômage structurel in *Revue Internationale du Travail*, ed. BIT, Vol. 22 83/2 pp. 147/186. Genève

STANDING G, 1984. Le chômage technologique in *Revue Internationale du Travail*, n° 2 - 1984, ed BIT, Genève

STANDING G, ET TOKMAN V, 1991. *Towards social adjustment : labour market issues in structural adjustment*, Ed. ILO, Geneva.

TREMBLAY D.G, 1990. *Economie du travail*, Ed. Saint-Martin, Paris.

VINCENS J, 1979. "Les nouveaux aspects du problème de l'emploi" in *Revue économie politique*, n° 2 Paris.

WEISS A, 1990. Efficiency wages: *Models of unemployment, layoffs and wage dispersion*, ed. Princeton, N.J., Princeton University press.

WOLLEB E, 1987. "D'une institutionnalisation tardive au contournement : l'Italie, pp. 153/180 in Boyer (R), 1987. *La flexibilité du travail en Europe*.

WUHL S, 1992. *Les exclus face à l'emploi* édition, Syros/alternatives, Paris.

Notes

[*] Chargé de Recherche au CREAD, Alger.

[1] Selon B. Amoroso (1995), les événements récents, tels la chute du mur de Berlin, la fin de la guerre froide et le processus de la globalisation de l'économie enclenché par la «Triade» (Etats-unis, Europe, Japon) étaient impensables il y a deux décennies.

[2] La définition du BIT, adoptée par la 13e Conférence internationale des statisticiens du travail (Genève, 1982) donne une conceptualisation multi-critères du chômeur, dont les plus importants sont : *être sans travail, disponible pour travailler et à la recherche du travail* " Ces critères sont adaptés par les analystes en fonction du mode de collecte des données statistiques. Il est utile de noter le biais emprunté par les statisticiens - la définition du chômage est dérivée de celle du chômeur ! Cf. Annuaire des statistiques du travail, 1993, p. 635, Edition BIT, Genève.

[3] La restriction statistique de la population active dans une tranche d'âge (par exemple celle de 16 - 64 ans) ne permet pas de comptabiliser le travail des enfants ou encore les personnes âgées demandeurs d'emploi.

[4] Mais même cette exception, selon Robinson et

Tambunlerchai (1994) n'est qu'un phénomène singulier

dans la mesure où il est fort probable que le secteur dit "informel" a servi à réduire sensiblement le nombre d'actifs au chômage

[5] La France, selon un document des la CEE (1993), qui n'avait que 300 000 chômeurs en 1970, enregistre actuellement plus de 3 millions de chômeurs. Selon Krugman (1990) la situation française serait la plus catastrophique en Europe.

[6] Pour rappel, les Etats-Unis ont enregistré durant la même période, environ 33 millions de nouveaux demandeurs (IIES, 1989).

[7] Cf. "La situation de l'emploi : l'évolution du chômage dans les pays industrialisés" in *Cahier Français, N° 246* ed. *La documentation française, 1996 - Paris.*

[8] Ouvrage collectif, 1992. *Les Jeunes en Afrique*, ed. l'Harmattan, Paris.

[9] Cf. On dénombre environ 14 définitions du "secteur informel" ; la conceptualisation généralement adoptée revient à l'approche multi-critères.

[10] Cf. Denantes, op. cité, pp. 24.

[11] La force de travail, selon Marx, est constituée de l'ensemble des capacités physiques et intellectuelles du travailleur que celui-ci met à la disposition de l'employeur pendant un certain temps, défini par un contrat de travail.

[12] Le chômage structurel, selon Standing (1983), est constitué de sept dimensions: changement dans la structure industrielle, déséquilibre en matière de qualification, déséquilibre sur le plan géographique, les changements démographiques, manque de souplesse des institutions, l'inemployabilité, effet de restructuration du capital..

[13] Selon Rodgers (1990) le secteur «protégé» regroupe l'ensemble des travailleurs qui ont un emploi permanent et stable, travaillant dans une entreprise ou établissement de plus de 10 employés, indépendamment du secteur juridique (public ou privé), ayant un contrat d'une durée illimitée, avec sécurité sociale et un salaire de haut niveau. De cette définition sont dérivés les autres secteurs.

[14] Dans son analyse, S. Rosemberg (1989) décrypte seulement trois formes: la flexibilité des salaires, la flexibilité numérique (ou flexibilité de l'emploi) et la flexibilité fonctionnelle (atelier flexible).

[15] Il est parfois soutenu que le modèle américain fonctionne selon la logique de la flexibilité, tandis que le modèle européen de l'emploi est plus "rigide". - Le modèle américain de l'emploi a été pratiquement pris à partie par le Président de la Communauté Européenne Jacques Santer qui déclarait à Denver (Etats-Unis), avant l'ouverture du Sommet du G7+1 (juin 1997) que «*les européens ne peuvent introduire le modèle américain de l'emploi en Europe... nous pensons que le nôtre a des chances de fonctionner car le modèle européen est basé sur la solidarité, la cohésion sociale et le rejet de l'exclusion*». Il est toutefois utile de noter, par exemple en France, que malgré les contestations syndicales, les entreprises publiques sont désormais habilitées à fixer leurs politiques des salaires, *in le Monde du 21 janvier 1997*.

[16] Cf. *Tableaux de l'état physique et moral des salariés*, Ed.la Découverte, Paris, 1986, auteur non-identifié. Ce document, écrit par un inspecteur du travail, retrace la similitude des constats établis par Villerme avec la situation concrète sur le terrain en France à l'époque contemporaine !

[17] L'ONU a proclamé 1996 année internationale de la pauvreté et a instauré la première décennie des Nations-Unies pour l'élimination de la pauvreté, *Revue internationale des sciences sociales, juin 1996 N° 148, Ed. Unesco/Erès, Paris*.