

Evolution de l'Entreprise Publique Nationale Industrielle et de son rôle au sein de l'économie nationale

Professeur Kamel AICHI Université de Batna 1

Maître Derradji CHAOUA Université de Batna 1

Résumé

L'Entreprise Publique Nationale Industrielle a été, pour de nombreuses années, un moyen d'intervention économique privilégié entre les mains de l'Etat pour la mise en œuvre du projet de développement national qui s'appuyait sur la planification directe et centralisée. Les difficultés qui ont été rencontrées par cette entreprise dans l'exploitation des unités de production mises en place, ont exigé que l'on recoure à des réformes structurelles successives s'étalant jusqu'aux années de transition vers l'économie de marché. La politique économique du gouvernement qui a beaucoup misé, depuis les années quatre-vingt-dix, sur le secteur privé national et les investissements directs étrangers n'a malheureusement pas connu de succès, puisque le secteur industriel y a perdu des pans entiers de ses branches d'activité. L'Etat s'en est trouvé obligé de s'appuyer, une nouvelle fois, sur l'Entreprise Publique Nationale Industrielle, en dépit des insuffisances qui caractérisent encore son fonctionnement, pour relancer l'activité du dit secteur et préserver sa pérennité au sein de l'économie nationale.

Mots clés : Entreprise Publique Nationale Industrielle, Restructuration des entreprises publiques, Secteur public industriel, Groupes publics industriels.

ملخص

شكلت المؤسسة العمومية الوطنية الصناعية لسنوات عديدة وسيلة التدخل الاقتصادي المباشر للدولة في سعيها لتحقيق التنمية الوطنية الشاملة، من خلال إقامة قطاع صناعي متكامل اعتمادا على التخطيط المركزي المباشر. وقد أوجبت الصعوبات التي واجهتها هذه المؤسسة على الدولة، في استغلال وحداتها الإنتاجية المقامة، اللجوء إلى إصلاحات هيكلية متتالية استمرت حتى بعد التحول إلى اقتصاد السوق، وما رافق ذلك من تضاؤل لأهمية دور المؤسسة المذكورة في السياسة الاقتصادية الحكومية لفائدة القطاع الخاص المحلي أو المستثمرين الأجانب. لكن التراجع الشديد الذي أصاب النشاط الصناعي في مختلف الفروع جزاء هذا الاختيار دفع بالدولة إلى العودة للاعتماد مرة أخرى على المؤسسة العمومية الوطنية الصناعية لإعادة إحياء هذا القطاع والنهوض به من جديد، على الرغم من العوائق الكبيرة التي استمرت تطبع سيرها حتى الآن.

كلمات مفتاحية: المؤسسة العمومية الوطنية الصناعية، إعادة هيكلة المؤسسات العمومية، القطاع العمومي الصناعي، مجتمعات صناعية عمومية.

Introduction

L'Entreprise Publique Nationale Industrielle (EPNI) a été presque toujours au centre de la politique économique de notre pays. Après un début de capitalisme d'Etat de durée relativement courte, qui s'est coïncidé avec la nationalisation des entreprises étrangères et la création de nombreuses entreprises publiques, au cours des années soixante, l'Etat s'est lancé dans la réalisation de sa stratégie d'industrialisation en s'appuyant sur l'EPNI pour la mise en œuvre des plans de développement adoptés. Des efforts importants ont été consentis pour atteindre les objectifs qui lui ont été fixés, mais les résultats obtenus se sont avérés décevants par rapport aux attentes exprimées et aux gros investissements effectués.

Des réformes économiques ont été décidées en vue de remédier à la situation détériorée de cette entreprise et d'améliorer son niveau de performance dans le cadre du système économique qui était en vigueur avant 1989. Mais le blocage auquel avait mené la gestion bureaucratique de l'économie nationale, à la fin des années quatre-vingts, a fini par contraindre les responsables politiques algériens à se rallier au modèle de l'économie de marché, à imposer à l'EPNI l'obligation de la rentabilité et accepter le principe même de sa privatisation. Ces derniers se sont mis aussi à encourager les investisseurs privés nationaux et étrangers dans l'espoir de redynamiser la production locale, en particulier dans le secteur industriel. Les résultats de cette période n'étaient malheureusement pas remarquablement positifs, puisque le secteur industriel y a enregistré une régression inquiétante dans sa participation au PIB au point d'atteindre moins de 5% en 2006. Ce qui a contraint L'Etat à intervenir pour relancer l'investissement industriel dans le secteur public en s'appuyant de nouveau sur l'EPNI, et en procédant à une nouvelle restructuration de cette dernière sous forme de groupes industriels publics.

Cet article se propose de traiter de l'évolution de l'EPNI, en se référant à la question principale suivante: **Quelles sont les évolutions les plus importantes qu'a connues l'EPNI depuis son avènement et quel est le rôle qui lui a été assignée au sein de l'économie nationale?**

Cette question mène à s'en poser d'autres en rapport avec l'objet du travail telles que: Quelles sont les principales étapes d'évolution franchies par l'EPNI depuis son apparition et les missions qui lui ont été assignées ? Quelles sont les raisons qui seraient à l'origine des réformes dont elle a fait l'objet et les conditions de leur mise en œuvre ? Quelles sont les causes les plus importantes du phénomène de désindustrialisation qui touche le pays depuis plusieurs années ? Et qu'est ce qu'il faudrait prendre comme dispositions pour améliorer la gestion et le fonctionnement de l'EPNI et aider à la reconstitution du secteur industriel et à son développement futur ?

Ce travail est réparti en trois paragraphes principaux comme suit :

- L'Entreprise Publique Industrielle Nationale durant la période socialiste ;
- L'Autonomie de l'EPNI et la transition vers l'Economie de Marché ;
- Le retour de l'Etat à l'investissement industriel et la nouvelle restructuration de l'E.P.N.I.

I- L'Entreprise Publique Industrielle Nationale durant la période socialiste.

On considère que la période socialiste en Algérie s'étend depuis le milieu des années soixante jusqu'à l'année 1989 qui a vu l'adoption de la Constitution ayant ouvert le champ au multipartisme politique. Les premières années de l'indépendance n'ont pas connu de changements notables au niveau du mode de fonctionnement de l'économie, mais le discours politique y était nettement favorable au choix socialiste.

I-1- Choix du modèle socialiste et de la stratégie du développement indépendant.

Les responsables politiques du pays nourrissaient au cours des premières années de l'indépendance de grandes ambitions économiques nécessitant une intervention étatique très forte basée sur la planification directe, c'est-à-dire se rapprochant du socialisme prôné par l'ex-URSS. Cette inspiration ne s'est en outre pas limitée au niveau de l'organisation de l'économie, mais elle s'est étendue également à l'imitation de la stratégie de développement qu'avait mise en œuvre ce pays lorsqu'il s'était lancé dans la réalisation de son projet d'industrialisation. L'Algérie s'est ainsi décidée après 1965 d'entamer son développement économique en s'appuyant sur le même schéma qui donnait priorité aux

industries lourdes sur les industries légères, dans le but de parvenir à construire une économie indépendante en mesure de s'assurer elle-même un rythme d'investissement élevé¹ pour répondre à ses besoins d'emploi et de production.

I-2- L'Entreprise Publique Industrielle Nationale moyen d'exécution du Plan.

De par la nature du modèle de développement et de la stratégie choisis, l'EPNI fut l'outil d'intervention directe qu'utilisait l'Etat dans la concrétisation de son projet d'industrialisation. Les plans de développement adoptés au cours de cette période ont débuté par un plan triennal 1967-69, suivis de deux quadriennaux couvrant les périodes 1970-73 et 1974-77. Puis, après un « repos » de deux années, la planification reprit de nouveau avec l'adoption d'un plan quinquennal couvrant les années 1980-84, suivi d'un autre plan quinquennal couvrant les années 1985-89. Le montant des investissements effectivement reçus par le secteur prioritaire de l'industrie constituait environ 52% du montant global du plan triennal, 57% de celui du premier plan quadriennal, 68% de celui du deuxième plan quadriennal et 62% du montant des investissements effectués en 1978-79.² Au sein du secteur lui-même, l'industrie lourde (y compris les hydrocarbures) s'est arrogée 88,7% du montant des investissements industriels en 1967-69, 86% en 1970-73, 88% en 1974-77 et 78% en 1978-79.³ Ces investissements industriels ont cependant diminué en termes relatifs dans les deux plans quinquennaux, puisque ils n'ont constitué qu'environ 30% du montant global des investissements effectués lors du premier plan⁴ et que 23 % des investissements effectués dans le deuxième.⁵

Les investissements industriels, décidés dans le cadre des plans mis en œuvre, sont réalisés par les différentes entreprises publiques nationales qui furent chargées chacune de la promotion des activités d'une branche industrielle donnée, telle que l'industrie sidérurgique, métallurgique, mécanique, électrique et électronique, etc. Les projets industriels sont choisis, à la lumière des orientations des plus hautes instances politiques du pays, par l'entreprise publique concernée et son ministère de tutelle ainsi que par l'organe central de planification. La réalisation des projets, une fois individualisés, est assurée par l'entreprise publique concernée, soit directement, en jouant le rôle d'ensemblier industriel, ou indirectement, en recourant aux services des sociétés étrangères qui interviennent en tant que maître d'œuvre.

L'EPNI était tenue de veiller au bon fonctionnement des unités de production mises en place, à la satisfaction de la demande nationale en produits fabriqués localement, à la création d'emplois, à l'intégration du système national de production, etc.⁶ Mais elle n'était pas entièrement responsable des résultats de ces activités.

L'EPNI a pris durant les années soixante, dans la plupart des cas, la forme juridique de la Société Nationale héritée de l'époque coloniale. Les ouvriers y avaient un statut de simples salariés et ceci paraissait, aux yeux des responsables politiques, contredire le choix socialiste qui devait ouvrir la voie à une plus grande participation ouvrière à la gestion. La formule qui a été adoptée pour répondre à cette «préoccupation» était celle de la Gestion Socialiste des Entreprises.

I-3- La restructuration des entreprises publiques décidée au début des années quatre-vingts.

L'EPNI s'est vue buter à des difficultés énormes dans la réalisation et l'exploitation des unités industrielles dont elles étaient chargées de gérer au cours de la décennie soixante-dix. Ces difficultés avaient particulièrement trait à une faible maîtrise de la technologie et de la gestion, à un faible taux d'exploitation des capacités de production et surtout à des déficits financiers permanents. Le manque de maîtrise générale constaté dans la gestion de l'EPNI était principalement dû, selon la vision officielle de l'Etat, à sa taille qui avait pris beaucoup d'ampleur durant cette période. La solution choisie pour cette situation consistait alors à réduire cette taille à des niveaux qui puissent rendre les entreprises concernées relativement faciles à maîtriser et à gérer. Et c'est ainsi qu'il a été décidé de procéder à la répartition des unités et activités des entreprises existantes sur de nouvelles entités de taille plus petite créées pour les remplacer. On s'est appuyé pour la concrétisation de cette « restructuration organique » sur des critères fonctionnels et géographiques, afin de permettre aux nouvelles directions de se concentrer sur des activités de même nature et de se rapprocher des lieux de production qui leur étaient rattachés. Une « restructuration financière » a été décidée aussi au profit des entreprises nouvellement créées dans le but de procéder à la correction de leur situation financière et surtout au règlement du problème du découvert bancaire qui obérait leurs finances avec des frais financiers exorbitants.

Une amélioration a été enregistrée au niveau des résultats d'exploitation des entreprises publiques industrielles et de leurs taux

d'exploitation de capacités vers la fin de la première moitié de la décennie quatre-vingts,⁷ mais elle serait moins due à la mise en œuvre des réformes de restructuration qu'à la baisse relative du volume des nouveaux investissements décidés par le Plan. Des critiques ont été en fait formulées à l'encontre de la restructuration organique, à cause surtout de la dislocation des équipes de cadres qu'elle a engendrée au niveau des entreprises restructurées, mais aussi à cause de l'augmentation des frais de gestion et des vastes promotions à des postes de responsabilité qui en sont résultées. La nature du mode de fonctionnement de l'économie en est restait toujours basée sur la gestion bureaucratique et la planification centralisée.

II- L'Autonomie de l'EPNI et la transition vers l'Economie de Marché.

II-1- La réforme de l'Autonomie décidée en 1988.

Cette réforme est venue pour mettre fin à la confusion des missions de l'Etat en tant qu'agent économique, en séparant ses droits de propriétaire de ses droits d'actionnaire et surtout de son pouvoir de gestionnaire.⁸ Il y a été prévu de créer des fonds de participation, considérés comme agents fiduciaires de l'Etat, afin qu'ils soient chargés de la gestion des actions détenues par ce dernier sur les entreprises publiques économiques.

L'Entreprise Publique Economique est dotée d'une assemblée générale, d'un conseil d'administration et d'un directeur général. L'Assemblée Générale est composée de personnes représentant les Fonds de participation détenant les actions émises par l'entreprise. Les actions de l'EPE ne pouvaient être cédées qu'à des personnes du droit public ou à d'autres entreprises publiques économiques. Le Conseil d'Administration est composé de cinq à neuf membres représentant principalement les Fonds de participation. Il est chargé en particulier de la formulation de la stratégie à moyen terme de l'entreprise et du suivi de sa gestion. Le Directeur Général qui est désigné par le Conseil d'Administration, selon les règles du droit commercial relatives aux sociétés anonymes,⁹ est responsable de la gestion de l'entreprise et de la mise en œuvre de sa stratégie globale. Il dispose pour ce faire de larges prérogatives et d'importants pouvoirs, surtout après l'interdiction formelle de toute ingérence extérieure dans l'accomplissement de sa tâche.

Le passage à l'Autonomie nécessitait que l'on procède aussi à l'assainissement financier des entreprises publiques à autonomiser, car il fallait résorber le déficit qu'elles traînaient avant de les laisser affronter toutes seules les aléas du marché. Cette opération consiste d'habitude en la consolidation des dettes antérieures, en les transformant en dettes à long terme, à travers la réécriture des enregistrements comptables y afférents, ou, le cas échéant, l'apport de nouvelles participations financières ou l'octroi d'autres dettes à long terme.

II-2- L'approfondissement des réformes économiques dans le cadre de la transition vers l'économie de marché.

Le recours du gouvernement aux aides du F.M.I., à la fin des années quatre-vingts, et l'ouverture politique décidée en 1989, ont été à l'origine d'un changement de cap très important réorientant les réformes vers la mise en place d'un système d'économie de marché. C'est ainsi qu'il y a eu adoption, en 1990, de la loi 90-10, sur la Monnaie et le Crédit qui « ambitionne, à terme, d'instaurer un marché véritable de l'argent, d'imposer aux entreprises du secteur réel (...) une "contrainte budgétaire" et d'inciter les banques à s'inquiéter de leur liquidité, de leur solvabilité et de leur rentabilité ». ¹⁰ Le gouvernement a adopté également la loi 90-11, relative aux relations de travail, afin qu'il y ait un peu plus de flexibilité dans la gestion de ces relations au sein des entreprises publiques économiques. Au niveau du commerce extérieur, le gouvernement a dû mettre fin, à travers l'adoption du décret législatif 91-37, au monopole de l'Etat sur le commerce extérieur et se rallia au principe du libre échange. ¹¹

II-3- Le Programme d'Ajustement Structurel et la restructuration des EPE.

Le Programme d'Ajustement Structurel fut imposé au pays par les Institutions Financières Internationales, suite à sa demande de rééchelonnement des dettes extérieures faite en 1994. Sa mise en exécution fut à l'origine de profonds changements au sein de l'économie nationale, en particulier au niveau des entreprises publiques économiques, qui ont fait l'objet de nouvelles restructurations et de plusieurs opérations de privatisation.

Le gouvernement devait s'attaquer aux problèmes structurels dont souffrait l'appareil de production national afin d'augmenter le niveau de l'offre de produits et de services et relancer la croissance économique à moyen terme, et ce en mettant en place un cadre législatif et

réglementaire qui puisse améliorer les conditions de production dans les secteurs public et privé.¹² Il prit pour ce faire un ensemble de mesures en relation avec: l'ouverture du capital des EPE au profit des capitaux privés nationaux ou étrangers, la création des holdings publics qui furent chargés du contrôle stratégique des EPE et la préparation des conditions de leur privatisation, la mise en exécution du décret 93-10 relatif à la bourse des valeurs, la démonopolisation du secteur des assurances, l'incitation à une diversification des exportations,¹³ etc.

Les holdings publics créés suite à la promulgation de l'ordonnance 95-25, relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat, ont eu pour mission de « rentabiliser et de faire fructifier le portefeuille d'actions, participations et autres valeurs mobilières qui (leur) sont transférées, et d'impulser le développement des ensembles industriels, commerciaux et financiers (qu'ils contrôlent) ». ¹⁴ Les holdings publics étaient, en effet, investis de tous les attributs du propriétaire,¹⁵ ce qui leur permettrait de procéder à la filialisation et à la préparation de la privatisation de nombre d'unités des entreprises qui leur sont rattachées, ou de s'engager dans des projets de partenariat avec des opérateurs privés nationaux ou étrangers. La cession des actifs physiques et financiers des E.P.E. à des personnes en dehors du secteur public n'étant plus interdite comme auparavant.

Les E.P.E. sont soumises dans leur création, organisation et fonctionnement, aux mêmes formes prévues pour les sociétés de capitaux dans le code de commerce. Leurs filiales sont également régies par les mêmes dispositions. La filialisation des unités des E.P.E. initiée par les holdings devait être à l'origine de plus de décentralisation de la décision, mais elle devait également être accompagnée de mesures de contrôle plus sûres et plus efficaces. La désignation des responsables de gestion à la tête des E.P.E. ou de leurs filiales est restée cependant, après un bref recours aux concours ouverts, liée principalement à des considérations de confiance. L'absence de marché local de cadres y était probablement pour quelque chose, mais le retour aux méthodes anciennes n'allait pas avec la logique des réformes qui insistaient sur l'objectif de rentabilité. Le gouvernement de son côté n'a pas cessé « d'intervenir directement tant au niveau des holdings qu'à celui des E.P.E. ». ¹⁶ L'idée de l'autonomie qui constituait la base des réformes du secteur public marchand était jusqu'à cette période loin d'être concrétisée.

Au sein des E.P.E. elles mêmes, il a été procédé à des changements structurels internes jugés nécessaires au regard de la nouvelle

philosophie de gestion, dans le but de développer certaines fonctions négligées jusque là, à l'instar du marketing, du contrôle de gestion, de la gestion de la qualité, etc. Mais l'impact de tels changements sur la situation des entreprises restait limité, en l'absence de projets de développement importants et de mise en œuvre de système adéquats d'évaluation des performances.

Au début de la première décennie deux mille, le gouvernement décida de l'abandon de la formule des holdings publics et opta pour la création de Sociétés de Gestion des Participations (S.G.P.). Les raisons de ce changement n'étaient pas suffisamment claires, mais elles seraient apparemment liées à une volonté politique de recentralisation de la décision dans le secteur public marchand, et ce malgré la facilité des interventions que se permettait le gouvernement dans les affaires des holdings, comme nous l'avons déjà indiqué. Les SGP qui ont remplacé les holdings publics étaient en effet dénuées du droit de propriété sur leurs entreprises et n'étaient pas non plus tenues de respecter le principe de l'obligation de résultat.¹⁷ Les EPE, à leur niveau, sont restées, en général, soumises dans leur création, organisation et fonctionnement, aux mêmes formes propres aux sociétés de capitaux prévues dans le code de commerce, leur autonomie restait en principe toujours préservée, mais elles n'étaient pas, pour autant, totalement concentrées sur un projet de développement bien déterminé. Car elles devaient se préparer durant cette période à d'éventuelles opérations de privatisation à décider dans le cadre de programmes adoptés par le gouvernement.

II-4- Le programme de privatisation des E.P.E.

Le choix de mise en place d'un système d'économie de marché rendait nécessaire le recours à la privatisation d'une bonne partie du secteur public national. Ce dernier était en fait trop dominant, en particulier dans le secteur industriel qui souffrait, dans la plupart de ses entreprises, de déficits cumulés depuis plusieurs années. Des textes législatifs et réglementaires ont été adoptés pour ce faire depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Nous en citons particulièrement les articles 24 et 25 de la loi de finances complémentaire de 1994, l'ordonnance 95-22, relative à la privatisation des entreprises publiques et l'ordonnance 01-04, relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des entreprises publiques économiques. Il a été permis dans ce cadre aux EPE de recourir dans un premier temps à la cession d'une partie de leurs actifs, ainsi qu'à l'ouverture de leur capital au profit des investisseurs

privés. L'EPE, de son côté, ne perdait plus son statut d'entreprise publique tant que son capital social restait majoritairement entre les mains de l'Etat ou de personnes morales du droit public.¹⁸ Peu après, il y a eu adoption d'autres textes ouvrant la voie à la privatisation totale des entreprises publiques relevant des secteurs concurrentiels de domaines d'activité bien déterminés,¹⁹ puis d'autres encore pour rendre éligibles à la privatisation les entreprises publiques économiques relevant de l'ensemble des secteurs d'activité économique.²⁰

Cette volonté affichée par l'Etat n'était toutefois pas suffisante pour réussir les opérations de privatisation lancées depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Le processus était très lent, en particulier au niveau des entreprises publiques à vocation nationale. Il paraissait « complexe et coûteux, fortement influencé dans son déroulement par la qualité et le réalisme du cadre technico-organisationnel qui le régit et par le contexte historique et culturel, politique et économique du pays ».²¹

L'ensemble des entreprises publiques économiques qui ont été privatisées durant les années 2004-2008 était de l'ordre de 433 entreprises, soit à peu près 36% des 1200 annoncées au début de la période. Celles d'entre elles qui ont fait l'objet d'une privatisation totale ou partielle, pour plus de 50% du capital social, étaient de 238 entreprises, c'est-à-dire l'équivalent de seulement 19,83% du nombre total. Le reste s'est réparti entre: des privatisations au profit des travailleurs, 68, des cessions d'actifs au profit d'opérateurs privés, 88, des joint-ventures, 26, et des privatisations partielles minoritaires, 13.²²

Les secteurs d'activité les plus touchés par ces opérations étaient: les industries textiles, agro-alimentaires, des matériaux de construction, l'industrie du verre, les moulins, la menuiserie, etc. Les industries lourdes, mis à part le cas d'El-Haddjar, qui est passé sous le contrôle d'une société étrangère pour un certain temps, sont restées toujours entre les mains de l'Etat.

III- Le retour de l'Etat à l'investissement industriel et la nouvelle restructuration de l'E.P.N.I.

III-1- Le retour aux investissements publics industriels.

Ce retour qui a été dicté par un phénomène de désindustrialisation sans précédent s'est fixé pour objectif de mettre fin à cette régression et redresser la situation du secteur dans son ensemble. Le taux de croissance annuel réalisé dans le secteur industriel a été faible ou même négatif depuis le lancement des réformes de l'Autonomie. Les chiffres

enregistrés dans ce domaine indiquent que le taux de croissance annuel moyen, entre 1994 et 1998, période de la mise en œuvre du P.A.S., était de l'ordre de -2,6%.²³ Ce taux qui s'est élevé à environ 4% durant la période 2000–2010,²⁴ restait quand même insuffisant, eu égard aux capacités de production du secteur et au volume sans précédent des dépenses publiques effectuées dans le cadre des programmes de relance économique et de soutien à la croissance. Quant à la contribution du secteur dans le PIB, elle a baissé de plus de 18% en 1982, à moins de 4,7% en 2006,²⁵ et le pays s'est trouvé fortement désindustrialisé, au point d'être largement devancé par presque l'ensemble des pays de la région.²⁶

La Nouvelle Stratégie Industrielle formulée sous l'égide du MPPI en 2007 n'a pas été officiellement adoptée par le Conseil des Ministres,²⁷ et ce pour des raisons liées probablement à son aspect global et un peu normatif, qui n'irait pas nécessairement avec les considérations de la compétitivité exigée par l'ouverture économique sur le monde extérieur. Mais le gouvernement n'en est pas resté moins décidé à relancer l'investissement industriel public dans le but d'améliorer et de valoriser les capacités industrielles nationales, à travers la mise en œuvre des plans de modernisation décidés au niveau des EPE, ainsi qu'à travers la reconfiguration du secteur industriel public et de son redéploiement stratégique par « la mise en place de groupes industriels performants et compétitifs dans les secteurs porteurs, en partenariat avec de leaders mondiaux maîtrisant la technologie et les marchés ».²⁸ Le ministre chargé du secteur espérait qu'il y en aurait augmentation du taux de substitution des importations et diversification de l'économie nationale et même une promotion des exportations industrielles hors hydrocarbures.²⁹

Les investissements effectués dans le secteur public industriel ces dernières années concernent presque toutes les branches industrielles où l'Etat reste toujours présent. Nous en citons en particulier celles relevant des industries sidérurgiques, métallurgiques, mécaniques, électriques et électroniques, mais aussi celles des industries des matériaux de construction, des industries textiles et des cuirs, du papier, etc. Le montant global des investissements projetés dans ce cadre fut estimé dans un premier temps, en 2011, à 1100 milliards de dinars, soit l'équivalent d'environ 16 milliards de dollars.³⁰

III-2- Un nouveau rôle de « leader » pour l'E.P.N.I.?

Les réformes de l'Autonomie décidées en 1988 avaient pour objectif de faire de l'EPE le principal centre de production de richesses, qui devrait permettre au pays d'affronter les conséquences de la chute des prix de pétrole de 1986. Le secteur privé, lui, n'y avait qu'un rôle complémentaire encadré en plus par le Plan. Ce cadre de réformes a été cependant dépassé peu après 1988, et le pays s'est mis aussitôt à s'orienter vers le système d'économie de marché. Le Programme d'Ajustement Structurel mettait l'accent sur le renforcement de la position du secteur privé national, l'ouverture sur l'investissement direct étranger et la réduction de la taille du secteur public. L'EPE, elle, devait y avoir un rôle comparable à celui de l'Entreprise Publique opérant dans les pays à économie de marché. Elle était appelée à faire en vue de concrétiser efficacement la politique de l'Etat en matière de développement économique et industriel, en contribuant à la construction, à la modernisation et au parachèvement du système national de production à côté de l'entreprise privée, comme il se passait dans la plupart des pays émergents.

Ceci dit, l'EPE ne paraît malheureusement pas avoir réussi dans le changement attendu d'elle, malgré toutes les réformes qu'elle a connues. Les programmes de privatisation dont elle a fait l'objet n'ont pas été très bien menés, bien qu'ils aient permis de décharger en patrie l'Etat d'un très lourd fardeau financier et administratif. Les EPE qui y ont survécu n'ont pas pu améliorer suffisamment pour autant leur fonctionnement et leurs performances. Elles sont restées, pour la plupart d'entre elles, dépendantes des assainissements financiers décidés périodiquement par l'Etat. Leurs apports dans les domaines technologiques, commerciaux, de substitution des produits importés ou même de recrutement sont restés très limités. Ces entreprises publiques paraissent incomparables à celles de certains pays émergents qui réalisaient, dans la plupart des cas, de bons résultats et contribuaient efficacement dans la transformation et la modernisation des économies de leurs pays.

Nos EPE se sont confrontées par ailleurs à un environnement économique hostile, suite à l'ouverture commerciale précipitée sur le monde extérieur et à la concurrence étrangère qui en est résultée. Les entreprises privées y trouvaient, elles mêmes, beaucoup de difficultés pour défendre leurs parts de marché ou préserver leur survie. La contribution des opérateurs privés dans la valeur ajoutée globale réalisée

dans le secteur industriel en est restée toujours limitée, puisqu'elle n'a dépassé le seuil de 40% que depuis l'année 2005. Les investisseurs étrangers, longtemps sollicités par les gouvernements successifs, n'étaient pas nombreux à vouloir investir dans le domaine de la production, en particulier dans le secteur industriel. En revenant à l'investissement dans le secteur public industriel, l'Etat paraît vouloir faire jouer à l'EPNI un rôle qui n'a pu être tenu ni par le secteur privé national ni par les investisseurs étrangers.

III-3- La formule des groupes industriels adoptée après les S.G.P.

N'ayant plus confiance au mode d'organisation des S.G.P., après toutes les limites qu'il a pu révéler, le gouvernement décide, au mois d'août 2014, de remplacer ces sociétés par des groupes industriels publics. La nouvelle configuration mettait l'accent sur la réduction des paliers organiques et l'économie des structures qui caractérisaient la formule des SGP, mais aussi sur la nécessité de permettre aux nouvelles entités d'avoir une taille critique, des synergies et des complémentarités ainsi qu'un potentiel de déploiement sur les marchés nationaux et internationaux,³¹ selon le Ministre des Industries et des Mines.

Les missions principales de ces groupes consistent à « rentabiliser financièrement les fonds publics investis en eux, (à) multiplier les activités au plan national en favorisant la sous-traitance, (à encourager) l'investissement dans la filière concernée, (et à même de) devenir un «moteur» de l'internationalisation de l'entreprise algérienne par l'extension de ses marchés et activités à l'international, emmenant dans (leur) sillage les PME publiques et privées ». ³² Leur structuration, quant à elle, s'est appuyée sur trois organes principaux qui sont : l'Assemblée Générale, le Conseil d'Administration et le Président Directeur Général. L'Assemblée Générale est composée de membres représentant l'Etat et présidée par le ministre de l'industrie et des mines, pour ce qui est des groupes relevant du secteur industriel. Il lui revient de statuer sur les matières ayant rapport aux décisions stratégiques concernant le groupe, telles que le plan de développement, le bilan social et les comptes de résultats, le rapport du commissaire aux comptes, l'affectation du résultat, la création de sociétés ou la prise de participation, les modifications des statuts, etc. Il faudrait cependant que l'on note ici qu'il est prévu, pour ce qui est des plans de développement des groupes ou la cession des parts de capital par exemple, l'approbation du Conseil des Participations de l'Etat. Le Conseil d'Administration, lui, est composé

de membres représentant des administrations de l'Etat, de deux représentants des travailleurs, d'un banquier représentant la banque de domiciliation du groupe et éventuellement de compétences externes notamment des experts. Il est chargé d'épauler le PDG, en arrêtant, examinant ou approuvant notamment: l'organisation générale de la société, les projets de programmes de développement, les plans et budgets annuels et pluriannuels, le bilan social et les comptes de résultats, les extensions des activités, etc. Il peut se saisir aussi de toute question intéressant la bonne marche de la société, sous réserves des pouvoirs expressément attribués à l'Assemblée Générale. Le Président Directeur Général est responsable de l'administration et de la gestion de la société et dispose des pouvoirs les plus étendus pour ce faire. Il exerce l'autorité hiérarchique sur le personnel, représente la société auprès des tiers et veille à son bon fonctionnement en général.

Au niveau des filiales, on prévoit également des assemblées générales et des conseils d'administration, ainsi que des président-directeurs généraux, et ce dans le but de préserver l'autonomie des entités créées et la possibilité de responsabilisation de leurs dirigeants. Cette autonomie nécessite néanmoins d'être bien définie et clarifiée, car il faudrait qu'il y ait au sein des groupes, aux termes des réformes en cours, des synergies et des complémentarités longtemps oubliées entre les unités industrielles du secteur public national, en particuliers dans les domaines de Recherche-Développement, des Etudes, des Achats, du Marketing, etc. Pour ce qui est de la structuration interne des filiales, elle reste du ressort des organes sociaux de ces dernières, qui sont chargés de la mise en œuvre des moyens nécessaires au bon fonctionnement des unités dont ils sont responsables.

La liste des douze groupes industriels publics créés ces dernières années, en remplacement des SGP est comme suit:³³Groupe Agro-industries, Groupe Industries chimiques, Groupe Equipements Electriques Electrodomestiques et électroniques, Groupe Industries locales, Groupe Mécanique, Groupe Industries métallurgiques et sidérurgiques, Groupe Textiles et Cuirs, Groupe SNVI, qui a absorbé l'EPE FERROVIAL et ses filiales et participations, Groupe industriel des ciments d'Algérie Gica, Groupe Saidal, Groupe SNTA et Groupe Manadjim El-Djazair, Manal.

III-4- Certains éléments et aspects à prendre en compte suite à la mise en œuvre de la nouvelle structuration des EPNI.

Ces éléments et aspects ont rapport tout particulièrement à la gestion et à l'organisation des groupes industriels créés, au poids dominant du secteur public au sein de l'économie et à la nécessité de la poursuite des réformes économiques et du parachèvement de la transition vers l'économie de marché.

Les changements structurels introduits dans le secteur public industriel marchand ces dernières années, ont beaucoup mis l'accent sur la nécessité de garantir l'autonomie de gestion aux responsables des groupes industriels publics et de l'obligation de résultats à laquelle ils doivent être tenus.³⁴ Ceci est évidemment indispensable pour la libération des initiatives des dirigeants, mais il s'avère très difficile à concrétiser, car c'est à cet écueil justement que butaient les réformes précédentes, en particulier celle des holdings publics décidée en 1995. Le modèle des groupes industriels adopté est en outre resté directement géré par l'Etat. Le président de l'Assemblée Générale du groupe n'est en fait autre que le ministre des industries et des mines, et les décisions les plus importantes y remontent même jusqu'au niveau du Conseil des Participations de l'Etat. L'ingérence du politique s'en trouve ainsi perpétuée et aura fort probablement une incidence négative sur le fonctionnement futur des groupes. Les personnes qui occupent de tels postes changent fréquemment et ne sont généralement pas suffisamment au fait au sujet des évolutions commerciales et technologiques au niveau mondiale pour décider des stratégies à adopter pour chaque groupe. Il aurait fallu confier le contrôle des groupes industriels nouvellement créés à une instance autonome, composée de compétences avérées, créée spécialement pour cette mission.

D'autre part, les responsables et cadres des entreprises publiques qui sont en poste, et qui n'étaient pas choisis principalement pour leurs compétences et réalisations, ne seraient pas pour un bon nombre d'entre eux à la hauteur des exigences de leurs nouvelles tâches. Le recours au partenariat avec des sociétés étrangères qui se chargent du management de l'affaire, comme il a été fait dans l'industrie mécanique par exemple, pourrait remédier au manque dont souffrent les entreprises publiques nationales dans ce domaine. Mais cette solution ne peut être que temporaire, parce qu'on ne pourra se fier longtemps aux calculs stratégiques des partenaires étrangers, le cas d'El-Hadjar est très édifiant

à cet égard. Le gouvernement pourrait peut être recourir pour remédier à cette situation au recrutement de managers de compétences affirmées de nationalités étrangères, comme il se fait dans de nombreux pays dans le monde. Un effort important est attendu des responsables des groupes industriels publics et leurs filiales, en vue de moderniser leurs méthodes et outils de gestion et d'organisation. Ils devront surtout revoir l'échelle des compétences de leur personnel qui était depuis longtemps renversée en l'absence de toute évaluation sérieuse des résultats.

Le retour des investissements étatiques dans le secteur public industriel est venu, comme l'a indiqué le ministre de l'industrie, suite à ce qui a été considéré comme défaillance de la part des entreprises privées nationales et des investisseurs étrangers dans la relance de l'activité industrielle. Le gouvernement s'y est mis alors en espérant faire des groupes industriels publics une locomotive qui puisse entraîner le secteur industriel dans son ensemble vers plus d'intégration et de compétitivité. Mais la défaillance de l'initiative privée nationale et étrangère dans le secteur industriel n'était en fait pas due à un manque de moyens, mais à des contradictions et des insuffisances au niveau de la politique économique nationale elle même. Les instances administratives qui ont été créées afin d'encourager et d'aider les investisseurs dans la réalisation de leurs projets n'étaient pas à la hauteur de la mission qui leur a été assignée. « Le nombre de projets d'envergure qui ont sombré dans le trou noir (du CNI à titre d'exemple) est considérable. Le montant global des investissements en attente d'agrément dépasserait allègrement les 20 milliards de dollars, selon les estimations du Forum des chefs d'entreprises (FCE) qui cite, entre autres gros projets en attente, des complexes pétrochimiques, métallurgiques, des cimenteries, des hôtels et de grandes infrastructures touristiques, un port d'envergure continentale à Cap Djinet, des usines de montage d'automobiles et d'importants projets agro-industriels ». ³⁵ L'ouverture commerciale précipitée sur le reste du monde a eu de son côté des effets néfastes sur les entreprises privées opérant dans le secteur industriel, parce qu' « en moins de quatre années (au cours de la première décennie 2000), l'Algérie a (...) perdu près de 50 000 PME industrielles ». ³⁶

Le choix du capitalisme d'Etat actuel n'était en vérité pas nécessaire et pourrait même avoir des répercussions négatives sur les perspectives d'évolution du secteur privé national. Le secteur étatique sera toujours dominant au sein de l'économie, et ce contrairement à ce qui se passe

dans les économies des pays développés qui évoluent sous la pression continue de la concurrence perpétuelle. L'article 66 de la loi de finances 2016 a cependant prévu une possibilité d'ouverture du capital des entreprises publiques au profit des investisseurs privés nationaux ou étrangers. Nous souhaitons que cela puisse être à l'origine d'un processus de pénétration et d'extension de ces capitaux dans les branches qui sont restées jusqu'à présent entièrement sous la main de l'Etat.

Les réformes économiques, de leur côté, doivent être accélérées, car il faut que l'on finisse avec cette transition vers l'économie de marché qui à longterm duré, et que l'on arrive à lever tous les obstacles et barrières que dresse jusqu'à nos jours la gestion bureaucratique de l'économie. L'amélioration du fonctionnement de l'EPNI et de sa compétitivité ne peut être obtenue que dans un environnement ouvert à la concurrence et à la libre initiative.

Les problèmes auxquels font face les opérateurs économiques en Algérie sont connus. Ils ont trait surtout aux lenteurs administratives, à l'accès au foncier, à l'obtention du crédit, à la concurrence déloyale, au secteur informel, à l'intensité de la concurrence étrangère, à l'importation massive, etc. Le gouvernement pourrait bénéficier de la conjoncture actuelle de baisse des recettes des exportations pour réduire le montant des importations et relancer la production locale, en s'attaquant aux monopoles qui se sont constitués depuis plusieurs années. Il devrait par la même occasion faire en vue de libérer l'investissement en levant toutes les entraves administratives rencontrées habituellement dans ce domaine, que ce soit au niveau des instances d'accompagnement ou des autres services administratifs, et œuvrer dans le but d'améliorer le climat des affaires en général et de garantir le respect des règles de la concurrence loyale. Il devrait aussi faire en vue de régler le problème de financement en optant pour l'ouverture du capital des banques publiques qui restent toujours dominantes dans ce domaine. Quant à la concurrence étrangère, le gouvernement pourrait facilement demander, dans le sillage du Brexit et du retour des USA et d'autres pays dans le monde au protectionnisme économique, de revoir son accord de libre échange avec l'union européenne et, bien entendu, reporter son adhésion à l'OMC, en vue de garantir une certaine protection à l'industrie nationale naissante.

Conclusion.

L'EPNI a été utilisée par l'Etat dans un premier temps comme outil d'intervention directe dans la réalisation du projet de développement national mis en œuvre après 1965. L'échec de la gestion bureaucratique de l'économie a cependant exigé que l'on procède à des réformes structurelles profondes au niveau du secteur public national, et que l'on rouvre le champ à l'initiative privée et à l'investissement direct étranger. Mais les réformes dont a fait l'objet l'EPNI n'ont pas modifié grandement sa situation, puisqu'elle est restée toujours dépendante de l'Etat, alors que le secteur privé national et l'investissement direct étranger n'ont pas été au rendez-vous pour ce qui est de la relance de l'activité industrielle espérée depuis la mise en application du Programme d'Ajustement Structurel. L'Etat qui commence depuis quelques années à s'inquiéter de l'ampleur du phénomène de désindustrialisation touchant le pays, a décidé de retourner à l'investissement dans le secteur public marchand, en dépit des insuffisances qui caractérisent toujours le fonctionnement de ses entreprises. Son engagement dans cette voie nécessite toutefois que l'on s'intéresse à l'amélioration de la gestion de l'EPNI et au respect de son autonomie, en confiant son contrôle stratégique à une instance autonome constituée de compétences de haut niveau qui serait entièrement consacrée à cette mission. Mais il nécessite aussi que l'on continue dans l'effort de débureaucratization des services administratifs en relation avec l'activité économique et de démantèlement des différents monopoles constitués, tout en cherchant à assurer un minimum de protection à l'industrie nationale naissante.

Références

- ¹ - M.E. BENISSAD, Economie du développement de l'Algérie: Sous développement et socialisme, OPU, Alger, 1979, 2^{ème} édition, P 58.
- ² - M.E. BENISSAD, La réforme économique en Algérie (ou l'indicible ajustement structurel), O.P.U., Alger, 1991, PP 16-17.
- ³ - M.E. BENISSAD, Economie du développement de l'Algérie, Op-cit, P 47.
- ⁴ - محمد بلقاسم حسن بملول، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، الجزء الثاني، ص 130.
- ⁵ - نفس المرجع، ص 223.
- ⁶ - M. BELAIBOUD, Gestion stratégique de l'entreprise publique algérienne, OPU, Alger, (Année d'édition non indiquée), P 43.

- ⁷ - Voir Abdelhamid BRAHIMI, L'économie algérienne, OPU, Alger, 1991, PP 397-399.
- ⁸ - A. BOUZIDI, 25 questions sur le mode de fonctionnement de l'économie algérienne, Les imprimeries de l'APN, Alger, 1988, P 147.
- ⁹ - محمد الصغير بعلي، تنظيم القطاع العام في الجزائر (استقلالية المؤسسات)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص 196.
- ¹⁰ - BENISSAD Mohamed Elhocine, Algérie: de la planification socialiste à l'économie de marché, ENAG Editions, Alger, 2004. P127.
- ¹¹ - Idem. P 100.
- ¹² - كمال عايشي، "إمكانيات ترقية الصادرات الجزائرية في ظل المتغيرات الاقتصادية العالمية مع التطبيق على الصناعات التحويلية خلال 1990-2003"، أطروحة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية، شعبة اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر-باتنة، السنة الجامعية 2005-2006، ص 115.
- ¹³ - M.E. BENISSAD, Algérie : de la planification..., Op. cit., PP 193-194.
- ¹⁴ - Article 9 de l'Ordonnance 95-25, du 25 Septembre 1995, relative aux capitaux marchants de l'Etat.
- ¹⁵ - A. BOUZIDI, Les années 90 de l'économie algérienne : les limites de la politique conjoncturelle, ENAG / Editions, Alger, 1999, P 81.
- ¹⁶ - Idem., P 86.
- ¹⁷ - Nordine GRIM, Algérie l'interminable transition, Editions CASBAH, Alger, 2009, PP 60-61.
- ¹⁸ - Articles 24 et 25 de la loi de finances complémentaire de l'année 1994.
- ¹⁹ - Ordonnance 95-22 du 26 août 1995 relative à la privatisation des entreprises publiques.
- ²⁰ - Ordonnance 01-04 du 20 août 2001, relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des entreprises publiques économiques.
- ²¹ - N.E. SADI, La privatisation des entreprises publiques en Algérie Objectifs, Modalités et Enjeux, OPU, Alger, 2^{ème} édition, 2006, P 188.
- ²² - Hocine BENDIFF (Directeur d'Etudes auprès du MIPI), Le processus de privatisation en Algérie: Stratégie, Bilan et perspectives, Forum Economique Algérie du 24 Septembre, 2008, Lausanne (Suisse),
- ²³ -Source : A.BOUZIDI, Les année 90 ..., Op. cit., P 55.
- ²⁴ - Source : ONS , Les comptes économiques en volume de 2000 -2014 Site : www.ons.dz/IMG/pdf/comptes-vol-2000-2014-ver-2.0.pdf
- ²⁵ - A. BOUZIDI, Economie algérienne : Eclairages, ANAG/Editions, Alger, 2011, P189.
- ²⁶ - Idem, P187
- ²⁷ - Nacera C, Vers un redéploiement des politiques industrielles : s'adapter aux nouvelles mesures d'investissement, in Journal: Le Maghreb du 12/03/2009.
- ²⁸ - Plan d'action du Gouvernement, Mai 2014.
- ²⁹ - Abdelkarim AMRANI, Un plan Marshall pour le secteur public : Création de 12 nouveaux groupes industriels, in Journal: L'Expression du 24-02-2015.

³⁰ -Meziane RABHI, Les entreprises de nouveau sous-perfusion: 16 milliards de dollars pour le secteur industriel public, in journal Liberté du 30/03/2011.

³¹ - Voir l'entretien accordé à l'APS par le Ministre de l'Industrie et des Mines publié par l'APS le 11 - 01 – 2015.

³² - Aziza M, Les SGP remplacées par des groupes: Une nouvelle organisation pour booster l'industrie, in Journal Le Quotidien d'Oran du 24/02/2014.

³³ - Agence Nationale de Développement ANDI, Création de nouveaux groupes publics pour la relance du secteur industriel, site : <http://www.andi.dz/index.php/fr/presse/1161-creation-de-nouveaux-groupes-publics-pour-la-relance-du-secteur-industriel>, consulté le 15 Septembre 2016, à 10 H.

³⁴ - APS, Création de nouveaux groupes publics pour la relance du secteur industriel, publié le 23 - 02 – 2015.

³⁵ - Nordine GRIM, La relance industrielle est un grand chantier, in Journal El Watan du 8 septembre 2012.

³⁶ -Idem.