

UNIVERSITE D'ORAN  
Faculté des sciences économiques, des sciences de gestion et des sciences  
commerciales

# La privatisation des entreprises publiques

---

Evaluation des performances

---

(SGP El Ouest & Groupe ERCO)

Thèse de doctorat en sciences commerciales

Présentée par :

Melle BENMESSAOUD KHADIDJA

Sous la direction :  
Professeur CHOUAM BOUCHAMA  
Université d'Oran

Co direction :  
Professeur DJEFLAT ABDELKADER  
USTL Lille1

Année universitaire 2008-2009

## Dédicace

*Je dédie ce travail à la mémoire de ma grand-mère, à ma Mère, à ma petite famille et à tous ceux qui croient en la réussite par le sacrifice et le travail.*

## Remerciements

*Je remercie le Professeur Chouam Bouchama, qui a accepté de diriger cette thèse, pour la confiance qu'il m'a accordé, les conseils qu'il m'a apporté pour ce travail de recherche mais aussi pour ses encouragements.*

*Je tiens à exprimer ma reconnaissance envers le Professeur Abdelkader Djeflat, d'avoir accepté de m'accueillir en stage dans son équipe de recherche du laboratoire « CLERSE » à Lille1, pour l'intérêt qu'il a manifesté pour ce travail et les conseils qu'il m'a prodigué pour sa réalisation.*

*Je tiens également à remercier les membres de la SGP El ouest qui ont accepté de me recevoir pour partager leurs expériences et leurs connaissances dans le domaine.*

*Mes remerciements s'adressent également aux membres du jury qui ont accepté de lire et critiquer ce travail de recherche malgré leurs charges académiques et professionnelles*

## Sommaire

<b>Introduction .....</b>	<b>8</b>
<b><u>Chapitre 1 : L'entreprise, performance et gouvernance .....</u></b>	<b><u>17</u></b>
Section1 : L'entreprise.....	18
Section 2 : La performance de l'entreprise.....	24
Section 3 : La gouvernance d'entreprise.....	32
Section 4 : La structure du capital et performance de l'entreprise.....	35
<b><u>Chapitre 2 : L'entreprise publique : Théories et faits .....</u></b>	<b><u>40</u></b>
Section 1 : Essai de définition de l'entreprise publique.....	44
Section 2 : Les justifications théoriques de la légitimité de l'entreprise publique .....	48
Section 3 : La gestion publique .....	56
Section 4 : L'inefficacité des mécanismes de gouvernance dans les entreprises publiques .....	64
Section 5 : Les limites de l'entreprise publique.....	69
<b><u>Chapitre 3 : La privatisation des entreprises publiques : théories et faits .....</u></b>	<b><u>71</u></b>
Section 1 : La notion de privatisation à la lumière des différentes expériences .....	72
Section 2 : Les théories sous jacentes à la notion de privatisation.....	87
Section 3 : Les approches empiriques de la privatisation.....	108
Section4 : Les modalités de privatisation.....	119
<b><u>Chapitre 4 : L'entreprise publique Algérienne avant la restructuration .....</u></b>	<b><u>132</u></b>
Section 1 : L'autogestion.....	133
Section 2 : La société nationale .....	138
Section 3 : L'entreprise socialiste .....	144
Section 4 : Le processus de restructuration industrielle.....	151
<b><u>Chapitre 5 : L'entreprise publique Algérienne post-restructuration .....</u></b>	<b><u>166</u></b>
Section 1 : L'entreprise publique économique (EPE).....	167
Section 2 : Les fonds de participation.....	176
Section 3 : Les holdings.....	186
Section 4 : Les sociétés de gestion des participations .....	190
<b><u>Chapitre 6 : La privatisation des entreprises publiques en Algérie .....</u></b>	<b><u>200</u></b>
Section 1 : L'évolution du cadre juridique des privatisations .....	201
Section 2 : La situation du secteur public marchand.....	223

<b>Section 3 : Bilan des privatisations de 1994 à 2008 .....</b>	<b>229</b>
<b><u>Chapitre 7 : L'étude empirique .....</u></b>	<b><u>242</u></b>
<b>Section 1 : Description de l'étude.....</b>	<b>243</b>
<b>Section 2 : L'analyse de l'enquête.....</b>	<b>251</b>
<b>Conclusion générale .....</b>	<b>284</b>
<b>Références bibliographiques .....</b>	<b>289</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>299</b>

## Figures et tableaux

### Figures

Figure 1 : Cadre général de la recherche empirique .....	16
Figure 2 : La formation de la valeur ajoutée et sa répartition dans l'entreprise .....	23
Figure 3 : Dimensions et critères pour la mesure de la performance selon Morin <i>et al.</i> .....	27
Figure 4 : Rôle et caractéristiques des acteurs dans la mise en place d'une organisation performante .....	31
Figure 5 : Les résultats de 89 études empiriques .....	113
Figure 6 : Répartition des études par mesure de performance utilisée.....	115
Figure 7 : L'évolution de l'entreprise de l'Etat avant la restructuration .....	151
Figure 8 : répartition des EPL par secteur d'activité .....	161
Figure 9 : Bilan des EPL autonomes .....	163
Figure 10 : Bilan des EPL dissoutes lors du redéploiement .....	164
Figure 11 : Les étapes du passage à l'autonomie .....	168
Figure 12: La réorganisation du secteur public marchand post restructuration .....	199
Figure 13 : Evolution du dispositif institutionnelle de la privatisation .....	211
Figure 14 : Fondement légal et réglementaires à l'exercice de ces missions .....	214
Figure 15 : Les étapes du processus de privatisation.....	217
Figure 16 : Synthèse de la situation des RES en 2008 .....	222
Figure 17 : La nouvelle répartition des entreprises publiques .....	225
Figure 18 : Le secteur des entreprises cédées .....	237
Figure 19 : Secteur des entreprises cédées .....	238
Figure 20 : Les différentes modalités de privatisation et leurs progressions .....	239
Figure 21 : Total des privatisations en Algérie de 2001 à 2008 .....	241

### Tableaux

Tableau 1 : Les différentes formes d'organisations.....	21
Tableau 2 : Montants des privatisations dans la zone OCDE (en milliards de \$).....	77
Tableau 3: Privatisation : un concept multiforme.....	85
Tableau 4 : Répartition des 89 études en fonction de mesure de performance et leurs résultats.....	115
Tableau 5: Entreprise en autogestion recensées en Janvier 1964.....	138
Tableau 6 : Le taux de change du dinar par rapport au dollar a évolué comme suit de 1987 à 1998.....	154
Tableau 7 : Dépenses engagées par l'état dans l'assainissement financier des entreprises publiques à la fin 1999 (en milliards de DA) .....	158
Tableau 8 : Répartition des EPL / Secteur d'activité.....	161
Tableau 9 : Répartition des EPL/ Taille .....	161
Tableau 10 : Bilan des EPL autonomes .....	163
Tableau 11 : Bilan des EPL dissoutes après redéploiement .....	164
Tableau 12 : Répartition des entreprises/ 08 fonds de participation .....	179
Tableau 13 : la situation du secteur public marchand en 2005 .....	224
Tableau 14 : La situation du secteur marchand public en 2008 .....	225
Tableau 15 : Les indicateurs de viabilité du SPM .....	226
Tableau 16 : La situation réelle par grands secteurs (à fin 2006) .....	228

<b>Tableau 17 : la situation financière par grands secteurs (2006).....</b>	<b>228</b>
<b>Tableau 18 : Le bilan des entreprises dissoutes et les sociétés de salariés créées .....</b>	<b>233</b>
<b>Tableau 19 : Les opérations de privatisation entre 2003-2005 .....</b>	<b>236</b>
<b>Tableau 20: Bilan des privatisations de 2001 à Août 2008.....</b>	<b>239</b>
<b>Tableau 21 : Tableau récapitulatif de l'échantillon retenu .....</b>	<b>248</b>
<b>Tableau 22 : Tableau récapitulatif des variables croisées des 26 entreprises observées, traitement du logiciel sphinx .....</b>	<b>281</b>

# Introduction

La privatisation est l'un des plus importants phénomènes de l'histoire économique du 20<sup>e</sup> siècle. Malgré, ses origines anciennes, le débat scientifique en la matière persiste jusqu'à aujourd'hui. Beaucoup de chercheurs se sont intéressés de près à ce phénomène afin de comprendre les enjeux macro-économiques et micro-économiques issus de ce probant changement à la fois pour l'entreprise et l'économie d'un pays d'une manière plus générale.

On peut cerner le sujet à travers plusieurs angles, politique, juridique, économique ou idéologique, qui sont souvent complémentaires. Dans la sphère économique, la question de la privatisation peut être appréhendée à travers ses arguments. En général, on peut lui associer deux catégories d'objectifs qui varient d'un pays à un autre :

- 1- Le choix de privatiser peut relever des motivations macro-économiques souvent associés à des contraintes budgétaires (déficit budgétaire, le surendettement du pays, les réformes imposées par la banque mondiale et le fond monétaire international : les programmes d'ajustements structurels, ...) et/ou à des changements de doctrine économique, qui s'explique le plus souvent par la transition vers une économie de marché.
- 2- Le même choix peut relever des motivations micro-économiques. Il s'agit principalement d'améliorer la performance des entreprises et/ou de favoriser leur développement. La question de la privatisation dans ce cas peut être envisagée de différentes façons. Elle peut se justifier par les changements qui peuvent s'opérer au sein de l'entreprise à l'issue de cette opération. Ils se localisent le plus souvent au niveau de la gestion, de la stratégie, de la gouvernance dont l'objectif est de réaliser une nouvelle architecture de l'actionnariat, d'autres modes de financements ; sans négliger, l'adaptabilité de l'entreprise aux réalités concurrentielles d'une économie de marché.

Dans ce cadre, privatiser une entreprise pose le problème de la nature publique ou privée de la propriété dans la réalisation de la performance au sein d'une organisation. Cette relation est construite sur plusieurs approches théoriques concurrentes et des approches empiriques qui ont abouti en majorité à des résultats mitigés dans les pays qui ont opté pour la privatisation.

Pour situer l'histoire de l'économie algérienne par rapport à la privatisation, il faut souligner que cette dernière a été marquée par trois grandes phases de politiques économiques fortes depuis l'indépendance.

- 1- Economie marquée par un caractère disproportionnel basée en majeure partie sur les produits de rente des hydrocarbures et leurs dérivés. La flambée des prix du pétrole et une population réduite ont permis de dissimuler les défaillances de cette économie. Ceci durera jusqu'à la fin des années 70. L'économie se retrouve dans une impasse, par le cumul de défaillances et les entreprises publiques sont devenues alors une lourde charge dont il faut la réduire.
- 2- Pour faire face à la crise, les responsables algériens ont été obligés de se soumettre aux règles des organismes internationaux et de suivre un plan d'ajustement structurel vu l'importance de la dette extérieure alourdi par les deux chocs pétroliers de 1973 et 1986.
- 3- La privatisation constitue la pierre angulaire d'un programme plus vaste de restructuration pour rétablir les équilibres macro-économiques à partir des réformes économiques initiées à partir de 1988.

La périodicité que nous avons retenue va nous permettre de mieux cerner la problématique de notre travail.

### **En quoi consiste la privatisation d'entreprise ?**

En choisissant de dépasser le débat traditionnel fondé sur le « simple » transfert de propriété au profit d'agents privés, notre réflexion relève des changements qui affectent l'entreprise en général et les entreprises publiques principalement les algériennes d'une manière particulière afin de permettre à celles-ci de retrouver l'équilibre. L'approche retenue est analytique basée sur la méthodologie du général au particulier, car il est très difficile d'évaluer la performance de l'entreprise publique algérienne en ignorant son évolution à travers le temps. Cette dernière s'est vue confiée des missions précises et particulières à chaque moment de son histoire. C'est la raison pour laquelle, il est difficile de parler de performance en absolu, si on ne remet pas ce concept dans son contexte particulier, d'où l'on retient deux grandes hypothèses qu'il s'agit de confirmer ou d'infirmer à la fin de notre travail.

**S'agissant du traitement particulier du changement du statut de l'entreprise algérienne (public, privé), peut-on dire :**

**Hypothèse 1** : L'ouverture du marché, concurrence, autonomie de décision,... Ces changements vont améliorer la performance des entreprises publiques. A ce niveau, il faut s'interroger sur la neutralité ou l'implication de la nature de propriété dans la réalisation des performances de l'entreprise publique.

**Hypothèse 2** : La propriété publique est par nature sous efficiente par rapport à la propriété privée. D'où la privatisation est un vecteur essentiel qui a un impact positif sur la performance des entreprises jadis publiques.

La recherche que nous menons autour de ces deux hypothèses doit nous permettre de répondre à **la question principale : EST-CE QUE LA PRIVATISATION EST NECESSAIRE POUR AMELIORER LA PERFORMANCE FINANCIERE DES ENTREPRISES PUBLIQUES OU SEULEMENT LES REGLES DE L'ECONOMIE DE MARCHE SUFFISENT POUR RETABLIR L'EQUILIBRE FINANCIER DE CES ENTREPRISES ?**

La littérature en matière des différentes approches de l'entreprise est très dense notamment avec la contribution des théories des organisations à travers les différents courants de pensée. De l'école classique (Taylor, Weber et Fayol) à l'école des relations humaines (Mayo, Maslow, Herzberg), de l'école des instruments mathématiques appliqués (Churchmann, Woodward) à la théorie des firmes et jusqu'aux écrits très récents, sont tous unanimes pour dire que l'entreprise est la seule cellule qui crée de la richesse et cela par la rentabilité qui résulte des moyens affectés à la production des biens et services destinés à la satisfaction des besoins exprimés. C'est ce contenu qui sera notre point de départ pour ensuite se demander sur les formes qu'a revêtu l'entreprise algérienne. Nous aborderons ensuite cette nouvelle forme juridique qu'est l'entreprise publique économique pour mieux comprendre si c'est la spécificité du statut juridique qui impose à donner un autre contenu à la rentabilité qui au départ ne pouvait être qu'unidimensionnelle c'est-à-dire financière.

Dans une seconde phase, on s'interroge sur la relation qui existe entre la rentabilité et la nature juridique de la propriété. Quand elle est publique, elle devient beaucoup plus large en englobant un ensemble de missions que lui dicte l'Etat, d'où la naissance de la performance multidimensionnelle que nous qualifions d'administrée pour la distinguer de celle qui existe déjà dans l'entreprise privée qui évolue naturellement dans une économie de marché.

Comme l'entreprise d'une manière générale, l'entreprise publique d'une manière particulière épouse un ensemble de définitions et plusieurs approches : juridique, managériale, politico-économique. Dans le même cadre, nous relevons plusieurs justifications théoriques qui légitiment l'entreprise publique et cela en partant de Marx (1818-1883) à Walras (1834-1910) à Pareto (1848-1923) à Keynes (1883-1946) pour ne citer que ceux là dans un objectif bien précis de cerner les concepts qui distinguent la gestion publique de la gestion privée comme la planification, l'organisation, la direction, le contrôle, la coordination, ... qui structurent les entreprises publiques d'une manière générale. De part l'évolution de leur fonctionnement, cette catégorie d'entreprises a connu plusieurs limites, d'ordre politique, idéologique, cognitif, financier.

L'analyse de ces limites presque universelles nous permet de mieux appréhender l'entreprise publique économique (EPE) algérienne. Ce sont les mêmes éléments qui composent toutes les entreprises publiques quelque soit l'idéologie économique sauf que pour le cas des EPE en Algérie le mode de gouvernance a été totalement différent. Cela apparait clairement dans la partie que nous avons réservé à l'évolution de l'entreprise publique algérienne. De l'autogestion à l'entreprise publique économique passant par l'entreprise nationale et l'entreprise socialiste, les modes de gouvernance ont certes changé mais l'objectif primordial que voulait l'Etat propriétaire exclusif n'a pas du tout évolué. La primauté du politique sur l'économique reste la règle qui caractérise toute économie administrée, d'où l'approche de cette performance multidimensionnelle que nous avons appelé « administrée ».

L'approche que nous avons préconisée est largement descriptive dans un but précis. Nous cherchons à révéler que l'EPE était le « cobaye » qui a subi toutes les expériences possibles pour améliorer sa performance financière mais sans résultat espéré. Ceci explique aussi clairement pourquoi en 1988, les pouvoirs publics ont radicalement opté pour l'autonomie des EPE.

A travers notre recherche nous avons tenté de mettre en lumière pourquoi ce passage était un passage obligé pour initier l'ensemble des règles juridiques favorables aux mécanismes propres à l'économie de marché. La loi de 1995 portant privatisation, en est la première consécration suivie d'autres lois aussi importantes.

L'analyse opérée jusque là, nous donne l'occasion d'approfondir le concept de privatisation, qui au départ était un tabou qu'il fallait casser pour qu'il soit accepté aussi bien

par une partie des pouvoirs publics que par quelques partis politiques que par le partenaire social (syndicat UGTA).

Au même titre que toutes les autres économies socialistes que capitalistes, développées ou en voie de développement, si elles ont toutes opté pour la privatisation, elles n'ont pas connu le même cheminement. Ceci nous amène à cadrer théoriquement le concept de privatisation pour voir quelle option les pouvoirs publics algériens ont choisi ? Nous avons étayé tout cela par la reprise de quelques expériences de privatisation en mettant en avant à chaque fois l'argument théorique comme les théories des droits de propriété, des choix publics, des coûts de transaction, de l'agence,.... Notre cadre d'analyse est comparatif pour mieux faire ressortir la notion de performance d'un ensemble de points de vue : résultats empiriques, de mesure, secteurs d'activité retenus,.....

Ceci corrobore notre travail tout en répondant à notre question principale : privatisation des EPE et évaluation de leurs performances à travers les deux hypothèses retenues ci-dessus.

Les études de cas, que nous avons choisi à savoir la cession totale ou partielle, la reprise des entreprises par les salariés (RES) qui est la forme la plus répandue dans le cas des entreprises publiques locales (EPL) d'une part et l'ouverture du capital social des grandes EPE d'autre part constituent les principales formes de privatisation retenues par les pouvoirs publics. Nous les avons analysés pour mieux répondre à notre question principale et confirmer ou infirmer nos deux hypothèses en retenant comme analyse empirique une étude de terrain basée un échantillon de 45 entreprises privatisées appartenant toutes à la SGP El ouest et groupe ERCO. **La démarche adoptée était l'entretien face à face, le questionnaire et le traitement de la base données par le logiciel « Sphinx plus ».**

Ainsi la thèse est structurée autour de 07 chapitres, les 05 premiers sont réservés au cadrage théorique et à la présentation comparative des expériences de privatisations en axant notre analyse principalement sur l'expérience algérienne. Les chapitres 06 et 07 sont des chapitres bilan dans lesquelles nous avons mené notre étude empirique.

### **La méthodologie du déroulement de la thèse c'est faite suivant ce plan :**

**Chapitre1** : l'entreprise, performance et gouvernance avec ces quatre sections relatives à l'entreprise et à sa performance et sa gouvernance. Ceci nous a permis de répondre à la question de la relation qui existe entre la structure du capital et la performance de l'entreprise. Nous l'avons considéré comme un chapitre préliminaire où la distinction juridique entre

l'entreprise privée et l'entreprise publique ne doit pas avoir lieu quant il s'agit de gestion des facteurs de production. L'entreprise publique comme l'entreprise privée doit obéir aux règles de l'analyse financière et la gestion rigoureuse. Il s'agit tout simplement de la rentabilité des capitaux mis à sa disposition.

**Chapitre 2** vient en complément du chapitre 1 en spécifiant la nature juridique de l'entreprise publique, en insistant sur ses justifications théoriques qui légitiment le recours à l'entreprise publique. Parmi ces spécificités nous avons relevé les règles de la gestion des capitaux publiques, d'où le constat de l'inefficacité des mécanismes de gouvernance dans les entreprises publiques qui s'est faite sur la base d'une synthèse des expériences d'un certain nombre de pays et de la littérature en la matière, notamment, les aspects concernant les limites marchandes de l'entreprise publique.

**Chapitre 3** est un chapitre solution aux difficultés de l'entreprise publique relevées dans le chapitre 2, c'est ainsi qu'on a consacré ces quatre sections exclusivement au pourquoi de la privatisation des entreprises publiques?. A travers ce chapitre, nous avons tenté de répondre à cette interrogation en reprenant la majeure partie des théories et faits, et en accordant une place analytique importante à la notion de la privatisation à la lumière des différents expériences d'où la nécessité de recours à la plus part des théories sous jacentes à cette notion dont les approches empiriques de la privatisation et ses différentes modalités.

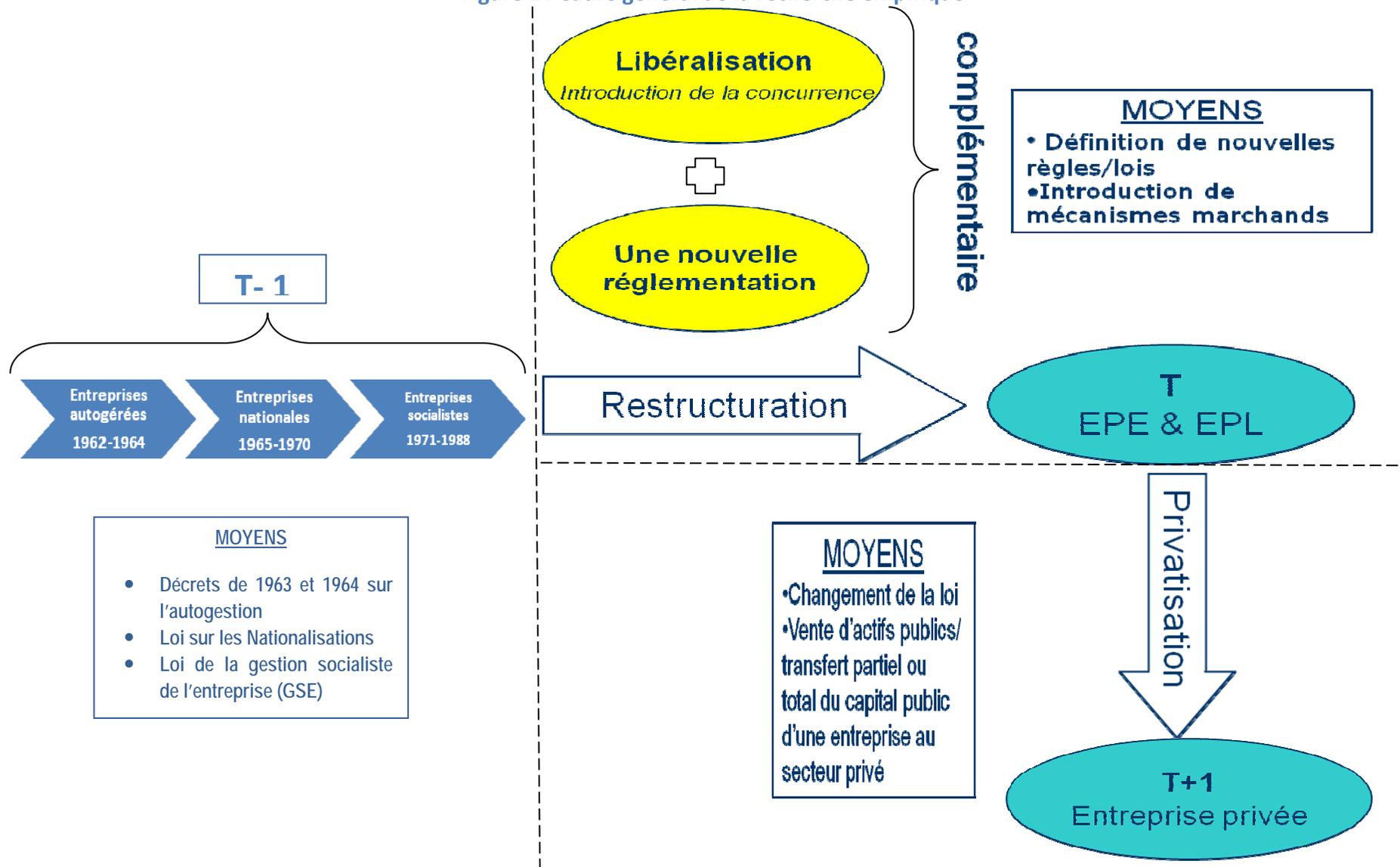
**Chapitre 4** est un point de départ qui relate l'évolution de l'entreprise publique algérienne. De l'autogestion, à la société nationale, à l'entreprise socialiste, au processus de restructuration industrielle. Notre objectif était de présenter à travers quatre sections le sujet de la genèse et de l'histoire de cette entreprise objet de notre étude et cela à la lumière du cadre théorique et des expériences d'autres pays développé dans le chapitre 1,2 et 3.

**Chapitre 5** retrace l'évolution du dispositif juridique des organes institutionnels auxquels l'Etat a confié la gestion de son portefeuille. Ce sont les fonds de participations au nombre de 08 initié par les premières grandes réformes économiques de 1988, en passant par la création des 11 holdings pour assouplir les modalités de privatisation, et actuellement au 28 SGP pour accélérer le processus de privatisation en introduisant plus de flexibilité juridique. Il est à noter, que l'ensemble de ces mesures ont été prises dans un contexte politique, économique et sociale très difficile, ce qui a relativement compliqué et retardé la restructuration des capitaux marchands de l'Etat. Du point de vue légal, toutes ces structures avaient des prérogatives de cession des actifs publics mais elles n'ont pu le faire que partiellement et réellement qu'à

partir de 2001. C'est ce qui nous a conduit à faire du **chapitre 6**, un chapitre bilan des privatisation en Algérie. Il est à la fois analytique en consacrant la section 1 à l'évolution du cadre juridique des privatisations et ses répercutions sur la situation du secteur public marchand. La section 2 est quant à elle est un bilan synthétique de l'ensemble des opérations de privatisations réalisées entre 1994 et 2008. Les six chapitres précédant sont étayés par une étude empirique que nous avons réservé **au chapitre 7**. Cette étude est basée sur un échantillon de 45 entreprises relevant de la SGP El ouest et groupe ERCO. Ce dernier chapitre nous a permis d'en tirer quelques conclusions pertinentes sur les effets de la privatisation sur les entreprises, objet de notre recherche.

La démarche telle que décrite précédemment est reprise dans la figure suivant :

Figure 1 : Cadre général de la recherche empirique



## **Chapitre 1 : L'entreprise, performance et gouvernance**

## **Section1 : L'entreprise**

L'entreprise est constamment en mutation pour suivre ou s'adapter aux changements de l'environnement. Ces changements ont un impact sur sa structure organisationnelle, financière, technologique,... et affectent directement sa performance.

Aujourd'hui, on ne peut évoquer une entreprise sans un marché. D'ailleurs l'entreprise n'est qu'une composante d'une économie de marché.

Agent de production, créateur de richesse, l'entreprise est une unité économique, juridiquement autonome, organisée pour produire des biens ou des services pour le marché.

On distingue :

- l'entreprise individuelle (personne physique) qui ne possède pas de personnalité juridique distincte de celle de la personne physique de son exploitant ;
- l'entreprise sociétaire, sous forme de société de capitaux (SA ou SARL), ou sous la forme de société de personnes.

### **1. La nature de l'entreprise :**

L'entreprise est une notion récente, apparue avec la généralisation (à partir de 1850) de la révolution industrielle en Europe, puis aux États-Unis après la guerre de sécession, puis au Japon et en Russie à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Initialement perçue comme le résultat de l'action d'un homme, l'entrepreneur, la firme est le produit de « l'esprit d'entreprise », c'est-à-dire d'une volonté d'organiser des moyens pour atteindre un objectif particulier. Pour Schumpeter, l'entrepreneur est un innovateur, et le profit est la légitime rémunération du risque. La théorie néoclassique perçoit alors la firme comme une « boîte noire » « assimilée à une fonction de production soumise à la contrainte de maximisation de l'efficacité dans l'emploi des ressources ».

### **2. L'entreprise en micro-économie**

Elle propose une représentation du fonctionnement de la société qui repose sur deux principes. Le premier est celui de rationalité. Les individus agissent en utilisant au mieux les ressources dont ils disposent, compte tenu des contraintes qu'ils subissent. Le second est celui

de la concurrence pure et parfaite des marchés (les approches classique et néo classique de l'économie). Cela nécessite la transparence du marché, l'atomicité des participants, l'homogénéité du produit et la libre entrée sur le marché qui empêche toute entente ou collusion des vendeurs. Sous des conditions relativement techniques et restrictives (sur les préférences des consommateurs et sur la technologie des firmes), une concurrence pure et parfaite conduit à une utilisation optimale des ressources de l'économie. Il est alors impossible d'améliorer la satisfaction d'un agent sans diminuer celle d'un autre agent, c'est ce qu'on appelle un "optimum de Pareto". On en déduit les deux théorèmes du bien-être. Tout équilibre général de marché de concurrence parfaite encore appelé "équilibre concurrentiel" est un optimum parétien (de sorte que les affectations ainsi obtenues, permettent à chaque agent d'atteindre une situation optimale sans détériorer celle des autres), et, tout optimum de Pareto d'une économie peut théoriquement être réalisé par un équilibre de marché concurrentiel. Un autre résultat est que l'équilibre concurrentiel n'est plus efficient dès lors qu'existent des monopoles, des biens collectifs, des effets externes ou bien encore des coûts de transaction, autrement dit, dès que l'on relâche tout ou partie du principe de concurrence pure et parfaite. Certains reprochent au modèle classique et néo classique d'équilibre le caractère irréaliste (approche marxiste, keynésienne et néo keynésienne) de certaines hypothèses : absence d'interactions stratégiques entre les agents, non-prise en compte des asymétries d'informations entre les agents, absence de prise en compte des coûts de transaction et entreprises considérées comme des "boîtes noires".

### 3. Les courants théoriques

Quatre grands courants théoriques ont depuis élargi la perception de la nature de l'entreprise :

- **L'économie industrielle** s'est d'abord attachée à résoudre les problèmes liés à la croissance de la firme, dans un environnement économique plutôt stable : Existe-t-il une taille optimale ?, comment choisir les activités ?, quelles stratégies mettre en œuvre ?, comment gérer le portefeuille d'activités ?... I. Ansoff et l'école de Harvard (dans les années 1960) développent le concept de stratégie, soit l'ensemble des moyens mis en œuvre par la firme pour maintenir durablement sa position concurrentielle sur le marché. Sur cette base, le Boston Consulting Group développera des outils d'analyse stratégique (la matrice BCG), ultérieurement complétée par d'autres outils (les matrices A.D. Little et Mc Kinsey, la courbe de vie du produit de Vernon, les effets de la

courbe d'expérience) puis par l'analyse de M. Porter (les cinq forces de la concurrence et les trois stratégies génériques, de distinction, de domination par les coûts, ou de focalisation).

- **La théorie des organisations**<sup>1</sup> (Chandler, Mintzberg, Aoki,) s'intéresse à la firme en tant qu'institution, dotée de ses propres règles. L'entreprise est une entité qui possède ses propres mécanismes de coordination. Du choix de ces mécanismes, dépendent partiellement sa structure et son efficacité.
- **Le courant néo institutionnaliste** (R. Coase et O. Williamson), analyse les raisons d'être de l'entreprise. Dans un célèbre article de 1937, R. Coase (The nature of the firm) s'interroge ; *"Pourquoi, dans une économie de marché au sein de laquelle les prix sont sensés assurer la coordination de l'activité économique, des organisations, caractérisées par la suppression du mécanisme de prix, émergent-elles ?"*. Le recours au marché génère des coûts de transaction<sup>2</sup> dont la réduction passe par l'internalisation des liens contractuels (contrats à long terme avec les fournisseurs plutôt que des de contrats ponctuels, préférence pour les CDI plutôt que pour les CDD etc.) La firme apparaît donc comme une alternative au marché car elle réduit les coûts de transaction tout en maintenant, à un niveau acceptable (c'est-à-dire inférieur aux coûts de transaction) ses coûts de surveillance.
- **Le courant évolutionniste** (Nelson et Winter) analyse les impacts des mécanismes d'apprentissage collectifs (les « routines ») sur la croissance de la firme. L'organisation de la firme, et notamment les modes d'ajustement internes de la firme, repose sur un ensemble de « règles de conduites » qui procurent un fonctionnement satisfaisant et non nécessairement optimal (hypothèse sous jacente de rationalité limitée). Dans un environnement incertain, les agents développent des « compétences foncières » qui regroupent notamment l'ensemble des connaissances formalisées et tacites (ainsi que les procédures de traitement des informations) et développent également des savoirs collectifs ou routines, c'est-à-dire des « modes d'interactions qui

---

<sup>1</sup> Voir travail de G.Charreaux, « théories des organisations »

<sup>2</sup> Présenté par R Coase (1937) puis repris et développés par O. Williamson (1975), les coûts de transaction représentent principalement les coûts de recherche d'information et de négociation avant la signature d'un contrat (le choix et la sélection d'un fournisseur ou d'un candidat à l'embauche par exemple), ainsi que les coûts de contrôle de l'exécution de ce contrat après sa signature (vérification du respect de l'engagement contractuel du fournisseur en terme de qualité, de prix, de délais etc..)

constituent des solutions efficaces à des problèmes particuliers ». Processus collectif, cumulatif et évolutif (les savoirs évoluent), l'ensemble des savoir-faire individuels est transformé par la firme en savoir faire collectif.

#### 4. La classification des entreprises

Les entreprises peuvent être définies, classées en fonction de **différents critères** :

- **en fonction de l'origine des ressources** : entreprise publique ou entreprise privée (voir tableau 1)
- **en fonction des objectifs** : lucratifs ou non (notons que les organisations privées peuvent avoir des objectifs lucratifs (entreprises) ou non (associations) (voir tableau1).
- **en fonction de la taille de l'entreprise**: le critère retenu peut être l'effectif (TPE, PME, GE) mais aussi le chiffre d'affaires réalisé
- **en fonction du statut juridique** : entreprises individuelles, sociétés, associations...
- **en fonction du champ d'action** : local, national, international...
- **en fonction des performances de l'entreprise** : Ex. le chiffre d'affaires

**Tableau 1 : Les différentes formes d'organisations**

Les trois formes d'organisation	Définitions	Types d'organisations
<b>Les entreprises</b>	Ce sont des organisations qui <b>produisent des biens ou des services pour le marché</b> dans le but de réaliser un <b>profit</b> . (grâce à des facteurs de production : travail et capital qu'elles rémunèrent et à des consommations intermédiaires qu'elles utilisent).	On distingue les entreprises artisanales, industrielles, de service, agricoles...
<b>Les organisations à but non lucratif</b>	Ce sont des organisations constituées à des fins morales, sociales, éducatives, religieuses...dont l'action est <b>désintéressée</b> (pas de recherche du profit)	On distingue les associations, les syndicats, les organisations non gouvernementales
<b>Les organisations publiques</b>	Ce sont des organisations dont le <b>capital</b> est contrôlé par L' <b>Etat</b> / ou dont l'Etat est le principal pourvoyeur de <b>fonds</b> /ou dont l'Etat détient le pouvoir de <b>décision</b> .  Elles mettent en œuvre les politiques publiques dans l'intérêt général.	Elles regroupent les administrations publiques centrales (l'Etat), locales (les collectivités territoriales : wilaya, daïra, commune), les organismes paritaires <sup>3</sup> .

<sup>3</sup> **Organisme paritaire** : organisme géré par un nombre égal de représentants des salariés et des employeurs

## 5. Les finalités de l'entreprise

L'entreprise est non-seulement une structure productive, mais également un groupe humain au sein d'une région, d'un pays ... Ses finalités sont donc à la fois économiques, sociales et sociétales. Pour les atteindre, l'entreprise doit assurer sa pérennité, c'est-à-dire sa survie.

### 5.1 Les finalités économiques de l'entreprise

Détecter et satisfaire des besoins solvables, créer de la valeur ajoutée et la répartir entre les agents économiques qui ont participé à la production sont les principales finalités économiques de l'entreprise.

- **La satisfaction des besoins solvables :**

L'entreprise cherche à déceler un besoin mal satisfait ou non satisfait, qui doit également être solvable, c'est-à-dire émaner de consommateurs capables de payer le prix du bien ou du service qui sera produit pour répondre à ce besoin. Elle met alors en œuvre ses moyens de production pour créer de nouveaux produits qui seront vendus sur le marché en vue de réaliser des bénéfices.

- **La création de valeur ajoutée :**

La fabrication de produits (biens et services) par l'entreprise a pour effet une création de richesses, mesurée par la valeur ajoutée.

*Valeur ajoutée = richesse créée par l'entreprise*

$$= \text{production} - \text{consommations intermédiaires}$$

Pour fabriquer ses produits, l'entreprise achète des biens et services qu'elle transforme au cours du processus de production : ce sont les consommations intermédiaires.

Les produits de l'entreprise sont ensuite mis sur le marché. La somme des ventes réalisées constitue le chiffre d'affaires de l'entreprise ou valeur de production.

*Valeur ajoutée = valeur des biens et/ou services produits – valeur des biens et services consommées (consommations intermédiaires)*

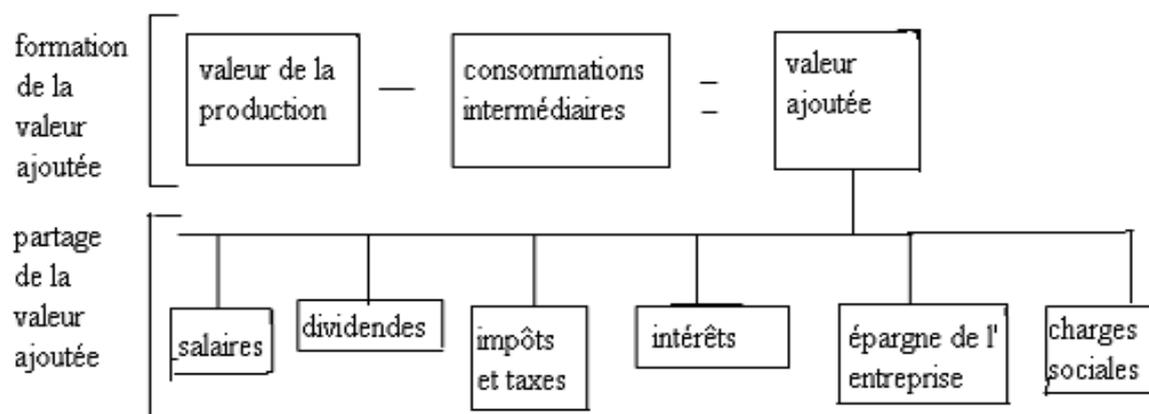
- **La répartition de la valeur ajoutée et du profit :**

La valeur ajoutée d'une entreprise est partagée entre ceux qui ont contribué, d'une manière ou d'une autre, à la production. Les auteurs de cette contribution et bénéficiaires de ce partage sont :

- Les salariés, qui apportent leur travail ;
- Les prêteurs et actionnaires, qui apportent leurs capitaux ;
- L'Etat, qui finance les équipements collectifs nécessaires à l'activité de l'entreprise ;
- La Sécurité sociale, qui rembourse par exemple aux salariés les soins médicaux nécessaires.

L'entreprise elle-même conserve une fraction de la valeur ajoutée qui constitue son épargne. Cette épargne comprend la dotation aux amortissements qui sert à financer le renouvellement du matériel et les bénéfices conservés dans l'entreprise afin d'autofinancer de nouveaux investissements. Ainsi les revenus naissent de la production des entreprises.

**Figure 2 : La formation de la valeur ajoutée et sa répartition dans l'entreprise**



La répartition de la valeur ajoutée et du profit (bénéfices de l'entreprise), peut donner lieu à des conflits si certains acteurs estiment ne pas recevoir une part conforme à ce qu'ils méritent.

Les salariés font parfois pressions sur la direction pour obtenir de meilleures rémunérations, de même que les actionnaires qui souhaitent des dividendes plus élevés.

### 5.2 Les finalités sociales et sociétales de l'entreprise

L'entreprise a des responsabilités sociales vis-à-vis de ses salariés et sociétales à l'égard de la société dont elle fait partie.

La finalité sociale de l'entreprise répond à une nécessité : comme tout groupe organisé, l'entreprise a besoin d'un soutien minimal de ses membres pour assurer sa survie. Elle doit donc prendre en compte les besoins de ses salariés, et les faire bénéficier autant que possible d'avancées sociales, tant en matière de salaire que de conditions de travail.

La finalité sociétale de l'entreprise est une contrainte pour son action : elle doit assumer la responsabilité des effets éventuellement négatifs de son activité, en matière d'emploi et d'environnement notamment. Or, les autres acteurs du champ social dans laquelle elles évoluent ; la recherche du profit est donc soumise à certaines limitations (coûts engendrés par la protection de l'environnement, par exemple) pour le bien de la société dan son ensemble.

### 5.3 Assurer la pérennité de l'entreprise

L'entreprise utilise le profit pour financer son développement et assurer sa survie. De bons résultats sont donc indispensables pour sa pérennisation. A l'inverse, un déficit durable peut mettre en danger la survie de l'entreprise. Cela peut conduire l'entreprise à sacrifier les intérêts de certains de ses membres, en licenciant des salariés ou en délocalisant l'activité dan un pays où certains coûts de production sont moins élevés, par exemple.

Gérer les intérêts souvent divergents des différents acteurs (salariés, direction, actionnaires) tout en maintenant la cohésion de l'organisation est un enjeu majeur du management pour garantir la pérennité de l'entreprise. Cela nécessite des prises de décision et des compromis qui ne satisfont pas, par définition, tous les acteurs en même temps.

## **Section 2 : La performance de l'entreprise**

## 1. La définition de la performance

La performance d'entreprise est une notion centrale en sciences de gestion<sup>4</sup>. Depuis les années 80, de nombreux chercheurs se sont attachés à la définir (Bouquin, 1986 ; Bescos et *al.*1993 ; Bourguignon, 1995 ; Lebas, 1995 ; Bessire, 1999 ...) et plus récemment cette notion est mobilisée dans la littérature managériale pour évaluer la mise en œuvre par l'entreprise des stratégies annoncées de développement durable (Capron et Quairel, 2005).

L'origine du mot performance remonte au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle dans la langue française. Son sens évolua au cours du 20<sup>ème</sup> siècle. Il indiquait de manière chiffrée les possibilités d'une machine et désignait par extension un rendement exceptionnel. Ainsi, la performance dans sa définition française est le résultat d'une action, voir le succès ou l'exploit. Contrairement à son sens français, la performance en anglais « contient à la fois l'action, son résultat et éventuellement son exceptionnel succès »<sup>5</sup> (Bourguignon, 1995).

Dans le domaine de la gestion, la performance a toujours été une notion ambiguë, rarement définie explicitement. Elle n'est utilisée en contrôle de gestion que par transposition de son sens en anglais. Elle désigne alors l'action, son résultat et son succès. Pour expliquer la performance, nous retiendrons la définition de Bourguignon car elle regroupe les trois sens recensés ci-dessus et lui reconnaît explicitement son caractère polysémique. Ainsi la performance peut se définir « comme la réalisation des objectifs organisationnels, quelles que soient la nature et la variété de ces objectifs. Cette réalisation peut se comprendre au sens strict (résultat, aboutissement) ou au sens large du processus qui mène au résultat (action)...».

Pour Lebas<sup>6</sup> (1995), la performance n'existe que si on peut la mesurer et cette mesure ne peut en aucun cas se limiter à la connaissance d'un résultat. Alors, on évalue les résultats atteints en les comparant aux résultats souhaités ou à des résultats étalons (Bouquin, 2004).

La définition de Bourguignon s'applique autant à l'organisation qu'à l'individu: « est performant celui ou celle qui atteint ses objectifs » (1995).

---

<sup>4</sup> Voir l'écrit de P.Lorino « La performance et ses indicateurs : éléments de définition » in « Indicateurs de performance », Sous la direction de C.Bonnefous et A.Courtois, Hermès Sciences publications, 2001.

<sup>5</sup> A.Bourguignon, « Peut-on définir la performance ? », Revue française de comptabilité, n°269, Juillet-Aout 1995.

<sup>6</sup> M.Lebas, « Oui, il faut définir la performance », Revue française de comptabilité, n°269, Juillet-Aout 1995.

## 2. La mesure de performance

La performance étant définie, il convient à présent de s'intéresser à sa mesure. Comment mesurer la performance d'une entreprise, d'une activité, d'un produit? La logique financière offre une solution mais qui est depuis longtemps problématique.

Selon Bouquin<sup>7</sup> (2004), l'économie consiste à se procurer les ressources au moindre coût; l'efficacité est le fait de maximiser la quantité obtenue de produits ou de services à partir d'une quantité donnée de ressources : la rentabilité (rapport d'un bénéfice à des capitaux investis) et la productivité (rapport d'un volume obtenu à un volume consommé) sont deux exemples d'efficacité. Enfin, l'efficacité est le fait de réaliser les objectifs et finalités poursuivis. De ce fait, mesurer la performance revient à mesurer les trois dimensions qui la composent.

Mais, il existe un certain nombre de difficultés associées à ces mesures. Comment mesurer l'efficacité ? Cette mesure fait face à deux obstacles : l'identification des buts ou des objectifs et l'obtention d'un consensus. Identifier les buts d'une organisation n'est pas aussi simple qu'il y paraît. Dans certains cas, on constate une pluralité d'objectifs, parfois contradictoires, ambigus et non explicites. Par ailleurs, d'autres objectifs non explicites sont prioritaires par rapports aux objectifs affichés. Ainsi, il peut y avoir ambiguïté, absence de consensus ou même conflit dans la définition des finalités d'une organisation.

L'autre dimension de la performance n'est pas exempte de difficultés. En général, l'efficacité se mesure par le ratio résultats-moyens. Que se passe-t-il si la relation résultats-moyens est mal connue ou mal maîtrisée ? C'est notamment le cas dans les activités de service où les activités discrétionnaires (activités dans lesquelles le lien entre moyens et résultats est peu ou mal connu) sont fréquentes. Les méthodes d'évaluation de l'efficacité qui s'efforcent d'établir un lien entre moyens et résultats (productivité : pourcentage de chiffre d'affaires dédié à la recherche) ne conviennent qu'à des activités faiblement discrétionnaires. Pour les autres, les entreprises sont amenées à mettre en œuvre des solutions leur permettant de contourner le problème de la mesure des résultats *a posteriori*<sup>8</sup> (L ning et al, 2003). Par exemple dans les activités de recherche, l'évaluation par les pairs (c'est-à-dire par des personnes n'appartenant pas à la même entreprise mais qui possèdent la même expertise que les services à évaluer) est souvent utilisée. La logique financière, dans laquelle l'efficacité est vue comme la capacité de réaliser un profit avec le moins de ressources possibles, est critiqu e depuis plus d'une dizaine années. La perspective privilégiée dans cette logique, qui

---

<sup>7</sup> H. Bouquin, « Le contrôle de gestion », PUF, 2004.

<sup>8</sup> L ning et al, « Contrôle de gestion, organisation et mise en œuvre », Dunod, 2003.

est une perspective gestionnaire et financière à court terme (Pesqueux, 2002), est remise en cause par Kaplan et Johnson<sup>9</sup> (1987) : « Les mesures à court terme devront être remplacées par de multiples indicateurs non financiers qui constituent de meilleurs cibles et ont une meilleure valeur prédictive quant aux objectifs de rentabilité à long terme de l'entreprise »<sup>10</sup>.

La logique financière de la performance étant remise en cause, le débat sur la performance invite les entreprises à compléter les critères de gestion exclusivement financiers et économiques par des mesures décrivant d'autres aspects de leur fonctionnement<sup>11</sup>. C'est dans ce contexte, que le débat sur la performance s'enrichi, notamment, avec l'apparition des notions telles que la gouvernance, les parties prenantes, responsabilité sociétale...

Figure 3 : Dimensions et critères pour la mesure de la performance selon Morin et al.

<p><b><u>Pérennité de l'organisation</u></b></p> <p>Qualité du produit</p> <p>Rentabilité financière</p> <p>Compétitivité</p>	<p><b><u>Effizienz et économie</u></b></p> <p>Économie des ressources</p> <p>Productivité</p>
<p><b><u>Valeurs des ressources humaines</u></b></p> <p>Mobilisation des employés</p> <p>Climat de travail</p> <p>Rendement des employés</p> <p>Développement des employés</p>	<p><b><u>Légitimité de l'organisation auprès des groupes externes</u></b></p> <p>Satisfaction des bailleurs de fonds</p> <p>Satisfaction de la clientèle</p> <p>Satisfaction des organismes régulateurs</p> <p>Satisfaction de la communauté</p>

### 3. La performance multidimensionnelle

Depuis plusieurs années, la performance tend à être abordée dans une logique plus globale que la seule appréciation de la rentabilité pour l'entreprise ou pour l'actionnaire. La performance de l'entreprise résulte aussi de son intégration dans un milieu dont il importe de comprendre et de maîtriser les règles du jeu.

#### 3.1 La performance organisationnelle

<sup>9</sup>In R.Kaplan et D.Norton, « Le tableau de bord prospectif. Pilotage stratégique : les 4 axes de succès », éditions d'Organisation, 1998.

<sup>10</sup> Cités par Löning et al, 2003, p. 158

<sup>11</sup> Voir tableau n°2

Inspirée des études de Taylor et de Fayol, cette approche a dominé le premier demi-siècle. Elle a nourri les travaux de l'école dite de l'OST (organisation scientifique du travail), introduite en Europe à l'issue de la première guerre mondiale.

La performance organisationnelle concerne la manière dont l'entreprise est organisée pour atteindre ses objectifs et la façon dont elle parvient à les atteindre.

M.Kalika<sup>12</sup>, propose quatre facteurs de l'efficacité organisationnelle :

- le respect de la structure formelle,
- les relations entre les composants de l'organisation (logique d'intégration organisationnelle).

On pourra pour cela se référer à l'analyse de P. Lawrence et J. Lorsch<sup>13</sup>

- la qualité de la circulation d'informations,
- la flexibilité de la structure.

Dans cette conception, la performance de l'entreprise résulte de la valeur de son organisation. Cette dernière est déterminante et c'est elle qui impose ses exigences au système social. Elle structure l'emploi et l'ensemble des postes, lesquelles déterminent à leur tour les requis professionnels. Dans cette théorie, la performance a eu assez spontanément tendance à s'identifier à la productivité, elle-même ramenée à sa version (réductrice) de productivité apparente du travail (quantité produite/nombre d'heures travaillées).

### 3.2 La performance stratégique et performance concurrentielle

L'approche de la performance par la stratégie<sup>14</sup> a commencé à se répandre à partir des années 60 et est restée dominante jusqu'aux années 80.

Contrairement aux visions à court terme de la performance guidée par l'appréciation boursière de la valeur de l'entreprise, certaines entreprises ont tout misé sur la performance à long terme, garante de leur pérennité.

---

<sup>12</sup> M.Kalika, « Structures d'entreprises : réalités, déterminants, performances », Economica, 1995.

<sup>13</sup> P.R. Lawrence et J.W. Lorsch, « Adapter les structures de l'entreprise- Intégration et différenciation », Editions d'Organisation, 1990.

<sup>14</sup> Cette école naît aux États-Unis, à la fin des années 50, de l'observation d'un certain nombre d'échecs du modèle taylorien tel que l'environnement de l'organisation, le marché,....

La performance est alors celle du maintien d'un écart avec les concurrents au travers d'une logique de développement à long terme entretenue par une forte motivation (base du système de récompense) de tous les membres de l'organisation.

La performance à long terme est donc associée à la capacité à remettre en cause des avantages acquis pour éviter l'échec d'un bon concept, à la définition d'un système de volonté visant le long terme et, in fine, à la capacité de l'entreprise à trouver des sources de valeur créatrices de marge.

Pour Michael Porter, la recherche de performance ne dépend plus de la seule action de la firme, mais aussi de ses capacités à s'accommoder, voire à s'approprier, les règles du jeu concurrentiel dans un secteur.

La nature du système concurrentiel détermine la manière dont la performance peut être obtenue, compte tenu des modes de compétitions qui sont de règle.

C'est en détectant suffisamment finement les caractéristiques changeantes des systèmes concurrentiels de chacune des activités d'entreprise ou en anticipant sur des bases nouvelles de différenciation (création de valeur) que les entreprises peuvent s'approprier des sources potentielles de performance.

La performance peut-être à la fois l'exploitation d'un potentiel existant (qui permet de conserver une position favorable) et le développement de nouvelles formes d'avantages concurrentiels par anticipation/construction des règles du jeu qui prévaudront dans l'avenir.

La performance concurrentielle dépend largement de l'analyse stratégique des règles du jeu concurrentiel.

Mettant l'accent sur la qualité de la stratégie, et donc du stratège, axée sur la compréhension de l'environnement, cette approche a eu spontanément tendance à identifier la performance globale à la compétitivité.

### 3.3 La performance humaine

Il est de plus en plus reconnu que l'entreprise n'est pas durablement performante financièrement si elle n'est pas performante humainement et socialement<sup>15</sup>. Les questions liées aux compétences, à la capacité d'initiative, à l'autonomie, à l'adhésion des salariés, à la

---

<sup>15</sup> Voir la contribution de l'école des relations humaines (E. Mayo, A. Maslow, F. Herzberg, ...)

réalisation des objectifs, voire au projet et donc à la culture de l'entreprise, constituent des éléments déterminants.

Depuis 1985, de nombreux travaux de recherche ont été réalisés pour mieux cerner cette notion de l'efficacité ou de performance par les hommes. Ces divers travaux, mettent en évidence que la compétence, son acquisition, son développement, sa gestion, s'imposent désormais comme un facteur décisif pour l'obtention de l'efficacité humaine, quelle qu'en soit la forme. S. Michel et M. Ledru<sup>16</sup>, considèrent que si les compétences sont toujours une source de performance, elles ne suffisent pas à elles seules à en déterminer le niveau.

À compétence égale, les performances peuvent être différentes. C'est que, si la compétence est un savoir-faire, la performance présuppose toujours l'existence d'une motivation<sup>17</sup>. Cette dernière détermine les stratégies d'actions choisies par l'acteur, stratégies soumises aux données de l'environnement de travail qui rendent plus ou moins possible la réalisation de l'action. Cet environnement peut lui-même être caractérisé par des données d'organisation (rôles prescrits, injonctions, moyens,...) et des données de culture (représentation dominante).

En conclusion, à la satisfaction financière des actionnaires, il faut donc adjoindre la satisfaction des autres acteurs<sup>18</sup> également concernés par la marche de l'entreprise. C'est ce que conduit Peter Doyle<sup>19</sup>, a affirmé qu'il n'existe pas de finalité unique pour l'entreprise et donc une manière évidente et adéquate d'évaluer la performance en affaires. L'entreprise est plutôt un système à multi finalités, ces finalités étant partiellement incompatibles entre elles, chacune favorisant ou défavorisant indûment un groupe d'acteurs par rapport aux autres. Le problème n'est pas heureusement de maximiser ces finalités. Dans la pratique, chaque acteur se contente en effet d'une certaine « satisfaction » de ses attentes et vise rarement à obtenir l'avantage maximum, ce qui autorise à rechercher un équilibre. Un déséquilibre grave entre acteurs se traduit d'ailleurs par des dysfonctionnements mettant en péril la survie de l'entreprise.

C'est pourquoi, pour Peter Doyle, le problème des dirigeants d'entreprise<sup>20</sup> en quête de performance globale n'est pas de maximiser un profit même à long terme, mais de rechercher

---

<sup>16</sup> S. Michel et M. Ledru, « Capital - Compétence dans l'entreprise », ESF éditeur.

<sup>17</sup> Ce qui va conduire l'acteur à s'engager effectivement dans l'action qui lui est proposée par l'entreprise

<sup>18</sup> Voir tableau n°2

<sup>19</sup> P. Doyle, professeur à l'Université de Warwick (GB) écrit « Il n'y a de saine performance que dans l'équilibre », l'Expansion Management Review n°74.

<sup>20</sup> Voir figure n°3

par voie de négociation et de compromis le meilleur équilibre possible entre les différents acteurs et leur finalité.

Figure 4 : Rôle et caractéristiques des acteurs dans la mise en place d'une organisation performante

Acteurs	Rôle et caractéristiques dans la performance
<b>Le leader</b>	Il diffuse le changement auprès des différents membres de l'organisation, il est charismatique et transforme les valeurs, les traditions et impose sa vision. Il interprète les événements et interagit avec eux. Le processus de formation de la performance est alors émergent et fondé sur des places d'interprétation des informations.
<b>La direction générale (DG)</b>	Le leader ne peut agir seul. Il lui est possible de s'adjoindre le soutien de l'équipe dirigeante afin de diffuser sa vision dans l'organisation. La DG est un relais de l'action mais ne constitue pas une assistance dans la conception organisationnelle.
<b>Les acteurs externes</b>	Le rôle des consultants est triple : <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ils apportent une meilleure performance en reformulant les arguments avancés.</li> <li>2. les dirigeants prennent conscience du caractère obsolète de l'organisation dans laquelle ils se trouvaient.</li> <li>3. ils remplissent un rôle pédagogique auprès du donneur d'ordre. Ils font émerger de nouveaux savoirs en stimulant la réflexion des acteurs. Ils ont une fonction de transmission du savoir.</li> </ol>
<b>Les exclus de la performance</b>	Cette question n'est sans doute pas la plus traitée en sciences de gestion. Peu d'auteurs envisagent la performance comme une exclusion d'acteurs. L'analyse par les dysfonctionnements détaille les processus d'éviction et d'exclusion.

Source : Wilfrid Azan (2007), « Développement chez F. Perroux et performance par le changement organisationnel », Revue française de gestion volume 33, n° 171.

## Section 3 : La gouvernance d'entreprise

### 1. La gouvernance d'entreprise et le contexte historique

Dans le contexte de la mondialisation, de la concurrence accrue, le problème de la gouvernance des firmes<sup>21</sup> est désormais posé, après la mutation du système des parties prenantes (« *stake holder* ») issu du capitalisme industriel des années 60 – Galbraith- vers un système tourné vers les actionnaires (« *share holder* ») qui fait de la firme un actif pur qu'il convient de rentabiliser<sup>22</sup>.

Le terme de « corporate governance » est globalement traduit en gouvernement d'entreprise ou en gouvernance d'entreprise<sup>23</sup>. Sur ce point, la popularité grandissante du terme de gouvernance qu'on peut qualifier de « nouvelle mode managériale », fait qu'on l'emploie de plus en plus abusivement pour désigner le management, c'est-à-dire le gouvernement de l'entreprise par les dirigeants, alors que la gouvernance, désigne le «*management du management* » Roland Pérez (2003).

Dans la presse du grand public, du début des années 1990, en France on confondait la gouvernance des entreprises avec le mouvement du conseil d'administration, qui soutient une approche particulière du contrôle du dirigeant et les actionnaires dominants. Il apparaît dans cette définition, qu'on confond le point de vue particulier sur la question avec le phénomène lui-même.

Dans la littérature financière, « la gouvernance recouvre l'ensemble des mécanismes qui garantissent aux bailleurs de fonds un retour sur investissement, en évitant une appropriation de valeur excessive par les dirigeants et les actionnaires dominants » (Shleifer et Vishny, 1997). Cette définition focalise sur les mécanismes d'incitation et de contrôle du dirigeant au profit des actionnaires (investisseurs). Elle ne se limite pas à la seule structure et au fonctionnement du conseil d'administration et inclut d'autres mécanismes de contrôle. Elle suppose implicitement un modèle de création de valeur très limité et met l'accent

---

<sup>21</sup> Rapport Bouton « Pour un meilleur gouvernement des entreprises cotées » du 24 septembre 2003 à : [http://ecogestion.paris.iufm.fr/IMG/pdf/Rapport\\_Bouton\\_FR.pdf](http://ecogestion.paris.iufm.fr/IMG/pdf/Rapport_Bouton_FR.pdf)

<sup>22</sup> L'émergence du capitalisme actionnarial », Ecoflash n° 153 – CNDP 2000

<sup>23</sup> Tant l'étymologie que l'usage établi dans la langue française ne permettent pas d'établir de distinction entre les deux termes, l'important, au-delà des questions de vocabulaire, étant d'ailleurs de bien spécifier la nature des questions traitées dans le domaine.

essentiellement sur les relations du dirigeant avec les sociétaires financiers en négligeant d'autres ressources.

Une définition plus large selon laquelle « la gouvernance recouvre l'ensemble des mécanismes qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui « gouvernent » leur conduites et définissent leur espace discrétionnaire » (Charreaux, 1997). Cette définition soulève les questions de transparence et de contrôle du dirigeant par les actionnaires, questions qui sont d'une grande actualité.

Le système de gouvernance fait référence au dispositif institutionnel et comportemental qui régit l'ensemble des relations entre les dirigeants de l'organisation au sens large et les parties concernées : actionnaires, propriétaires, créanciers, salariés, et plus généralement agents ou institutions intéressées aux activités de l'entreprise, et en premier lieu ceux qui détiennent des droits jugés « légitimes » sur celle-ci<sup>24</sup>

En général, pour une entreprise privée, il fait référence aux processus et mécanismes institutionnels et organisationnels qui délimitent le pouvoir et définissent la marge de manœuvre des dirigeants de manière à accroître la valeur de l'entreprise. Au centre du concept de système de gouvernance de l'organisation se trouve toujours une catégorie d'acteurs clés : les dirigeants de l'organisation, que cette catégorie soit réduite à une personne, à une équipe dirigeante ou encore à un ensemble d'organe de suivi, d'évaluation et de contrôle (conseil d'administration, conseil de surveillance, Etat actionnaire,.....). Ces acteurs sont sensés faire preuve de leadership organisationnel tout en étant les véritables architectes de la stratégie de l'organisation.

La gouvernance d'entreprise est apparue en France assez tardivement. L'actualité de la question du gouvernement d'entreprise est confirmée en France par la mise en place de "règles" obligatoires en matière de gouvernance pour les entreprises cotées en Bourse, avec des références très précises à des normes internationales<sup>25</sup>. Cependant, la question de la gouvernance des firmes ne concerne pas uniquement les sociétés cotées en Bourse ou les firmes multinationales, mais toutes les organisations dans lesquelles existe une séparation entre gestionnaires et propriétaires. A contrario, la "gouvernance" est apparue il y a plus d'un

---

<sup>24</sup> R.Pérez (2003), « la gouvernance de l'entreprise », collection repères, édition La Découverte

<sup>25</sup> Voir à ce propos la recommandation de l'Autorité des Marchés Financiers (AMF) datée du 23/01/2003 et portant le titre "Orientations en matière de gouvernement d'entreprise et de contrôle interne; document disponible sur le site de l'AMF : [www.amf-france.org](http://www.amf-france.org).

demi-siècle chez les économistes américains. Berle et Means (1932), Ronald Coase (1937), Jensen et Meckling (1976), O. Williamson.

## **2. Les droits de propriété, performance et gouvernance d'entreprise**

Le gouvernement d'entreprise est l'œuvre de la théorie des droits de propriété. Cette approche montre, comment la diversité des systèmes de propriété agit sur le comportement des agents et sur le fonctionnement et l'efficacité du système économique en général, et de l'entreprise en particulier (Coriat et Weinstein, 1995) et que les échanges de droits de propriété sont garantis et aliénables sur les objets. Dans cette optique, l'incertitude sur les comportements des salariés et l'incomplétude des contrats de travail entraînent l'existence d'un droit de contrôle résiduel (Alcian, 1987) et ouvrent ainsi la voie à une théorie de propriété (Hart, 1995). Dans ce cadre, l'entreprise apparaît comme une forme d'organisation efficace de la production en équipe (Alchian et Demsetz, 1972) par laquelle l'employeur est un propriétaire qui a le pouvoir de contrôler, diriger les membres de son équipe en échange d'un « revenu résiduel ». Dès lors, l'entreprise doit être dirigée par un « créancier résiduel » qui va être incité à maximiser la fonction objective de l'entreprise (généralement le profit). Le système de droits de propriété crée ainsi des incitations permettant à la firme de résoudre de manière flexible les problèmes d'information imparfaite, et ce de manière plus satisfaisante en termes de performance.

Or, l'entreprise managériale est caractérisée par la séparation entre la propriété (ceux qui supportent les conséquences de la décision par la détention des droits de propriété) et la direction (ceux qui exercent le droit de prendre des décisions sur les usages des ressources). D'un point de vue théorique, le système de gouvernance permet aux détenteurs de capitaux de mieux contrôler et inciter les gestionnaires à agir dans le sens de leurs intérêts, sous peine de sanction ou d'exclusion de l'entreprise. C'est pourquoi les théoriciens des droits de propriété considèrent que la société par actions est la forme d'organisation la plus efficace pour exploiter les gains potentiels liés à la compétence du gestionnaire et du contrôle. Le système de gouvernance de cette forme d'organisation incite en principe, les gestionnaires à agir dans le seul intérêt des actionnaires, puisqu'ils sont susceptibles d'être remplacés à tout moment par les « forces des marchés ».

### **3. Théorie d'agence et système de gouvernance**

Théorie d'agence est la conception actuelle du gouvernement d'entreprise. Dans cette optique, l'entreprise est conçue comme un « nœud de contrats » entre les actionnaires et autres agents. En partant de ces relations contractuelles, les théoriciens de l'agence (Jensen et Meckling, 1976 ; Fama, 1980) cherchent à articuler une approche de l'entreprise fondée sur une relation d'agence (relation principal - agent) afin de mettre en évidence les problèmes d'asymétrie informationnelle et d'incomplétude des contrats. Ces situations engendrent des coûts, que les deux parties du contrat doivent supporter d'où la nécessité de mettre en place un système d'obligation et de contrôle (Coriat et Weinstein, 1995) afin de réorienter l'agent vers les objectifs du principal.

Le gouvernement d'entreprise apparaît comme la combinaison d'un mécanisme de décision et d'un mécanisme de contrôle. Il convient, dès lors, de confier l'initiative et la mise en œuvre des décisions à une classe d'individus, tandis que leur incitation et surveillance doivent être confiées à d'autres. Ainsi, les agents sont incités à agir dans le seul intérêt du principal en maximisant le rendement résiduel de l'entreprise. De son côté, le principal va chercher à réduire les sources de conflits, à rendre ainsi l'organisation plus performante, capable de survivre à un environnement de plus en plus incertain.

Le système de gouvernance est conçu comme un outil de sélection permettant de discipliner les dirigeants (charreaux, 2004) afin de sécuriser l'investissement financier et assurer aux actionnaires une valeur actionnariale maximale. Il est alors composé de mécanismes internes et externes dont la mise en œuvre dépend uniquement de leur capacité intrinsèque à réduire les coûts d'agence nés des conflits d'intérêts, principalement entre dirigeants et les actionnaires de l'entreprise.

## **Section 4 : La structure du capital et performance de l'entreprise**

L'impact de la structure du capital sur la performance de l'entreprise peut être étudié de deux manières<sup>26</sup>. La première consiste à mesurer la performance selon le degré de concentration de

---

<sup>26</sup> I. Merle (2000), « Gouvernance d'entreprise et performance : une revue de la littérature empirique », commissariat général au plan, Paris.

l'entreprise. La seconde étudie l'impact du contrôle exercé par les différents actionnaires (internes et externes) sur la performance (Charreaux, 1995).

### **1. Concentration du capital et performance**

Depuis les analyses fondatrices de Berle et Means (1932), le lien entre la concentration du capital et performance de l'entreprise a fait l'objet de nombreux travaux. Pour ces deux chercheurs, l'atomisation de la structure du capital au sein des grandes entreprises est à l'origine à la fois de la séparation entre la propriété et le contrôle de ces entreprises, de l'élévation structurelle du pouvoir managérial au sein de ces mêmes entreprises qui a fait que leurs performance ont diminués avec le temps. Dans cette perspective, une dilution du capital entre un nombre important d'actionnaires a tendance à permettre « l'enracinement » des managers (Sheifer et Vishny, 1989), dans la mesure où les actionnaires de ces entreprises ne peuvent généralement pas supporter le coût de contrôle (coût d'agence) des dirigeants. Alors qu'une concentration élevée du capital dans les mains d'un nombre réduit et identifié d'actionnaires permet de contrôler davantage les dirigeants en réduisant ainsi les coûts d'agence induits par les conflits d'intérêts potentiels entre eux et par conséquent améliorer la performance des entreprises qu'ils dirigent.

La plupart des études mettent en évidence une corrélation directe entre la concentration du capital et la performance des entreprises<sup>27</sup>. Le signe positif ou négatif de la corrélation diffère selon la nature des systèmes de gouvernance nationaux en vigueur. C'est ainsi dans les pays à tendance capitaliste (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Japon,...), la concentration du capital a soit un effet positif, le cas des entreprises manufacturières britanniques sur la période (1982-1994) et dans ce cas la concentration de l'actionnariat ainsi que le degré de la concurrence ont un impact positif sur la performance (Nickell, Nocolitsas et Dryden (1997) ; soit un effet insignifiant Agrawal et Knoeber (1996) trouvent qu'il y a une absence de corrélation significatif entre la concentration du capital et la performance dans les entreprises Américaines, qui a été mesuré par le taux de rendement comptable. Ainsi les chercheurs valident la théorie de la neutralité des structures de propriété sur la performance des entreprises de Demsetz. A l'inverse, dans les autres pays (la France, l'Allemagne, l'Italie,...)<sup>28</sup>, la concentration du capital a effet négatif sur la performance des entreprises

---

<sup>27</sup> R.A.Thietart (1992), « Contrôle des actionnaires et pouvoirs des gestionnaires : comment assurer l'équilibre ? », Revue Française de Gestion.

<sup>28</sup> Les pays fondés sur une logique des stakeholder et de réseaux.

comme le montrent les études menées en Allemagne et en Italie. D'autres études se sont focalisées non pas sur le degré de l'actionnariat mais sur la nature même des actionnaires et de son contrôle au sein de l'entreprise et son impact sur la performance des entreprises.

## **2. La nature de l'actionnariat et la performance**

De nombreuses études sur la gouvernance des entreprises cherchent à mesurer la qualité du contrôle exercé par les actionnaires sur l'entreprise. Il s'agit dans un premier cas, d'évaluer le rôle des actionnaires majoritaires sur la performance des entreprises et dans le second mesuré en termes de performance, l'impact du contrôle externe sur la nature de l'actionnariat.

- Le premier cas rejoint la problématique de la concentration de l'actionnariat et de son impact sur la performance. Toutes les études<sup>29</sup> suggèrent que la présence d'un actionnaire majoritaire ou une coalition d'actionnaires a pour effet de renforcer sensiblement le contrôle disciplinaire exercé sur les dirigeants, notamment en cas de sous performance<sup>30</sup>. Il existe dans ce cas, un turn-over élevé chez les dirigeants des entreprises peu performantes.
- Dans le deuxième cas, il convient de distinguer les actionnaires financiers des actionnaires non financiers, dans la mesure où le contrôle exercé diffère et ne font pas appels aux mêmes critères de performance. Il en est ainsi, pour commencer des actionnaires financiers (banques), elles peuvent être à la fois créancières, actionnaires et gèrent des fois le portefeuille de leur clientèle (actionnaires minoritaires). Du point de vue théorique, le contrôle exercé par les banques a un effet relativement positif sur la performance des entreprises (Fama, 1985 ; Mayer, 1988). Cela est confirmé par une étude portant sur le rôle des banques sur la performance des entreprises au Japon. A cet effet, les banques Japonaises sont à la fois actionnaires et créancières des entreprises, et les entreprises Japonaises les plus performantes sont celles dont la part du capital détenu par les banques est élevée, le contraire est confirmé. Kang et Shivdasani (1995), montrent que les entreprises ayant des relations étroites avec les banques sont davantage incitées à remplacer leurs dirigeants en cas de mauvaise performance que les entreprises indépendantes. Concernant l'impact des autres institutions financières sur la performance des entreprises. De nombreuses voix dénoncent la vision essentiellement à court terme de ces investisseurs. D'autres montrent le contraire, c'est-à-dire la vision à long terme (Fama, 1970). Certains, reproches à ces institutions leur passivité ou inefficacité de leur contrôle

---

<sup>29</sup> Menées aux Etats-Unis (Denis, Denis et Sarin, 1997) et au Japon (Anderson, 1992 ; Kaplan, 1994)

<sup>30</sup> Mesurée généralement par le rendement des actifs et des actions.

compte tenu du principe de la diversification. Les études menées en la matière ne permettent pas encore de mesurer pleinement l'efficacité du contrôle des actionnaires financiers non bancaires sur la performance des entreprises<sup>31</sup>. Dans le même sens, Faccio et Lasfer (2000) montrent que la présence de fonds de pension géré par les employeurs dans le capital des entreprises britanniques 1992-1997 n'a aucun impact significatif sur leur performance. D'autres études<sup>32</sup> remettent en cause l'idée selon laquelle les fonds de pension et d'investissement exerceraient un pouvoir discrétionnaire efficace. D'autres<sup>33</sup> tendent à démontrer l'existence d'une corrélation positive entre la présence des institutions non financières non bancaires et la performance des entreprises. Une dernière série d'études se sont intéressées à l'impact du contrôle exercé par les actionnaires non financiers des entreprises sur leur performance. Dans ce cadre, il convient de différencier les études consacrées aux entreprises non financières des études consacrées aux actionnaires individuels (Merle, 2000). Dans le premier cas, la plupart d'entre elles concluent néanmoins à la relative inefficacité du contrôle exercé par les entreprises non financières dans le cadre de participations croisées ou de pactes d'actionnaires. Concernant l'efficacité du contrôle exercé par les actionnaires individuels, peu d'études ont été consacré à la question. Bianco et Casavola (1999)<sup>34</sup>, montrent combien ce contrôle est relativement inefficace sur les entreprises italiennes de plus de cinquante salariés en raison de la dilution importante du capital (capital dispersé).

### **3. Actionnariat « interne » et performance**

Les actionnaires en interne à l'entreprise ont une part active dans son fonctionnement opérationnel. Il s'agit essentiellement des cadres dirigeants et des salariés actionnaires de leur entreprise. Du point de vue théorique, la participation des dirigeants<sup>35</sup> et des salariés<sup>36</sup> au capital de leur entreprise se justifie dans une optique de minimisation des conflits d'intérêts au sein de l'entreprise. On suppose alors que la convergence des intérêts des différentes parties prenantes aura un impact positif sur la performance. Demsetz (1983) estime qu'une

---

<sup>31</sup> P.Lapointe (2000), « Structure de propriété, investisseurs institutionnels et performance de l'entreprise : le point des connaissances », Working paper, école de comptabilité, faculté des sciences de l'administration, université Laval.

<sup>32</sup> Des études américaines (Black, 1997) ; Canadiennes (Party et Poitevin, 1995) ; Britanniques (Cosh et Hughes, 1997) ; et Italienne (Bianco et Casavola, 1999).

<sup>33</sup> Il s'agit particulièrement de l'étude menée aux Etats-Unis sur la période 1976-1986 par McConnell et Servaes en 1990 et celle de Short et de Keasey menée en Grande Bretagne sur la période 1988-1992 en 1997.

<sup>34</sup> M.Bianco et P.Casavola (1999), « Gouvernance de l'entreprise Italienne : impact sur la structure financière et la performance de l'entreprise », Revue économie Européenne, Vol 43.

<sup>35</sup> Jensen et Meckling, 1976

<sup>36</sup> Aoki 1988

détention d'actions par les dirigeants a un effet relativement neutre sur la performance de l'entreprise. En effet beaucoup de chercheurs<sup>37</sup> adhèrent à cette thèse et considèrent que les fonctions de propriété, de décision et de contrôle évoluent en fonction de l'environnement, de la nature des activités de l'entreprise et de la complexité organisationnelle. De fait, des entreprises possédant des structures de propriété a priori sous optimales peuvent parfaitement survivre dans un contexte donné. D'autres, défendent l'idée qu'une participation significative des dirigeants au capital est susceptible de les enraciner dans l'entreprise (Shleifer et Vishny, 1989 ; Charreaux, 1991, 1995, 1996) c'est-à-dire de leur privilégier leurs propres intérêts sur ceux des autres actionnaires ou de les conduire à minimiser les risques encourus.

Des études américaines, britanniques et Japonaises montrent que l'effet de la détention d'actions par les dirigeants sur la performance des entreprises va dépendre de leurs niveaux de participation dans le capital. Pour Morck, Vishny et Shleifer (1988), la participation au capital a un effet positif, en termes de performance, pour des niveaux de participation faibles compris entre (0% - 5%) ou élevés (supérieure à 25%), tandis qu'elle a un effet négatif pour des niveaux de participation intermédiaires compris entre (5%-25%). Cette relation non linéaire entre participation des dirigeants au capital et performance est confirmée par l'étude de Hermalin et Weisbach (1991) menée au Etats-Unis sur la période 1988-1992. D'autres études suggèrent qu'il n'existe pas forcément de corrélation significatif et systématique entre participation et performance, dans la mesure où, en réalité, les structures de propriété des entreprises ont un caractère endogène. De fait, la justification de la participation des dirigeants au capital de leur entreprise peut varier d'un type d'entreprise à un autre (Charreaux, 1991) donc il existe une divergence qui biaise la relation participation-performance. D'autres avancent l'idée que ce n'est pas la participation des managers au capital de leur entreprise qui explique la performance, mais qu'au contraire, c'est la performance des entreprises qui incite les dirigeants à faire leur entrée dans le capital.

De la même manière, la mesure de l'impact de la participation des salariés au capital ou aux résultats de leur entreprise a fait l'objet de nombreuses études, notamment aux Etats-Unis et en France. La plupart d'entre elles, montrent ainsi que la participation des salariés, de diversifier leurs rémunérations, de protéger l'entreprise des opérations de rachat hostiles, d'accroître ses sources de financement et, d'améliorer la performance<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Fama et Jensen, 1983 ; Charreaux, 1991, 1995, 1996 ; Lapointe, 2000)

<sup>38</sup> Généralement mesurée par le taux de croissance de la productivité ou par le taux de profitabilité.

## **Chapitre 2 : L'entreprise publique : Théories et faits**

Depuis fort longtemps et plus particulièrement la fin du 18<sup>ème</sup> siècle (le taylorisme), l'entreprise est devenue au centre des préoccupations des économistes. Pendant de longues années, ils ont pensé les échanges à partir des lois de marché. La micro économie<sup>39</sup> a donné à la firme une place limitée en la représentant de manière rudimentaire. Dans l'économie traditionnelle<sup>40</sup> la firme y est une « firme point » ou une « firme automate », fondée sur le modèle Walrasien du paradigme dominant de la théorie des prix et de l'allocation des ressources, dotées de réactions parfaitement prévisibles. Elle est conçue comme un organisme réflexe, parfaitement passif, et non comme un véritable acteur pesant sur le cours des choses. Dans l'analyse néo-classique traditionnelle, la firme constitue une entité; les actionnaires ne sont pas distingués des dirigeants; l'objectif poursuivi est la maximisation du profit. En fait, la firme n'apparaît pas être un objet d'étude en soi<sup>41</sup>; elle n'est qu'un élément permettant l'étude de l'équilibre du marché et la construction d'une théorie des prix. L'organisation interne de la firme est supposée n'avoir aucun effet sur la décision; le comportement n'est influencé que par les conditions du marché. En outre, la firme est censée évoluer dans un environnement sans incertitude, où les agents possèdent une information parfaite sur l'état de la demande et sur les coûts. Sortie de cette représentation les économistes ont redécouvert que la firme est une organisation centrale de l'activité économique à côté du marché. L'organisation apparaît être un ensemble social d'individus dont les objectifs, les motivations, les ensembles d'informations et les obligations contractuelles diffèrent. La firme prend alors une nouvelle<sup>42</sup> signification fondée sur une approche contractuelle de la coopération entre acteurs. Cette conception de la firme est le point de départ de l'analyse de sa structure et de son fonctionnement dans la perspective de la théorie des droits de propriété<sup>43</sup> et, dans son prolongement la théorie positive de l'agence<sup>44</sup> et la théorie des coûts de transaction<sup>45</sup>.

---

<sup>39</sup> Linda Rouleau (2007), « Théories des organisations approches classiques, contemporaines et de l'avant-garde », Presses de l'Université du Québec.

<sup>40</sup> Bernard Baudry (2003), « Economie de la firme », La Découverte.

<sup>41</sup> Travail de recherche de G.Charreaux et J.P.Pittol-Belin portant sur « Les théories des organisations ».

<sup>42</sup> La firme est réinterprétée comme un arrangement institutionnel alternatif au marché qui revient aux travaux de Williamson, fondateur de la nouvelle économie institutionnelle sur la base des travaux novateurs de Berle et Means (1932) et Coase (1937).

<sup>43</sup> Bruno Amann (1999), « La théorie des droits de propriété » in « de nouvelles théories pour gérer l'entreprise du XXI<sup>e</sup> siècle » coordonné par Gérard Koenig.

<sup>44</sup> Gérard Charreaux (1999), « la théorie positive de l'agence : lecture et relectures..... », In « de nouvelles théories pour gérer l'entreprise du XXI<sup>e</sup> siècle » coordonné par Gérard Koenig.

<sup>45</sup> Patrick Joffre (1999), « L'économie des coûts de transaction », In « de nouvelles théories pour gérer l'entreprise du XXI<sup>e</sup> siècle » coordonné par Gérard Koenig.

Malgré les multiples modélisations de la firme, le trait caractéristique commun repose sur le rôle actif de l'entreprise en tant qu'organisation. En ce sens, Milgrom et Roberts (1997) proposent une définition très générale, « les organisations économiques sont des entités créées par des individus qui agissent en interaction en vue d'atteindre des buts économiques, individuels et collectifs »<sup>46</sup>. Dans cette perspective est inséré notre objectif de recherche qui met l'accent sur la structure et le fonctionnement de la firme dans le contexte de sa privatisation. En effet, *la question de recherche que nous posant dans notre problématique porte sur les modifications des structures de propriété donc de l'environnement contractuel de la firme induites par la privatisation et les effets de ces changements sur la performance.*

Avec la montée du libéralisme des années quatre-vingts, la question de l'entreprise publique trouve un nouvel intérêt avec l'émergence des privatisations qui implique deux états organisationnels distinctifs des firmes, publiques et privées. Cette présente section, présente quelques rappels théoriques sur l'entreprise publique et ses spécificités. En effet la gestion d'un organisme public est tout autre chose que celle d'une firme privée traditionnelle. Les secteurs public et privé évoluent dans un contexte et un environnement fort différents et ils sont guidés par des logiques divergentes. Rationalité politique, intérêt public et sensibilité aux acteurs publics d'un côté, rationalité managériale, intérêt des actionnaires et sensibilité à la clientèle de l'autre, les frontières entre la gestion publique et le management dans l'entreprise privée nous révèlent l'existence de dissemblances entre les deux formes de gestion. Afin de comprendre la singularité des entreprises publiques nous revenons sur quelques définitions afin de mieux clarifier le concept. Mais on ne peut véritablement comprendre les réalités protéiformes du secteur public sans évoquer ses raisons historiques et sa relation avec l'Etat.

Les entreprises publiques trouvent leurs origines en Europe fort ancienne, de la Grèce Antique à Colbert en France qui a structuré les activités économiques mais à la volonté de l'Etat au 17<sup>e</sup> siècle. Il organisa un véritable secteur public autour des manufactures du roi et un secteur semi public qui réunit les manufactures royales et enfin un secteur mixte qui a assemblé toutes les compagnies françaises des Indes. Le secteur public commença à prendre de l'ampleur en Europe qu'à partir du 19<sup>e</sup> siècle avec l'apparition des mouvements communistes en Allemagne, grande Bretagne, Belgique,.....alors qu'en France à la même époque la loi Chapelier de 1791<sup>47</sup> interdisait à l'Etat et aux collectivités locales de créer des services

---

<sup>46</sup> Paul Milgrom et John Roberts (1997), « Economie, organisation et management » De Boeck Université.

<sup>47</sup> Armand Bizaguet (1988), « Le secteur public et les privatisations », PUF, Que sais-je ?

pouvant concurrencer le secteur privé, ce n'est qu'à partir de 1926 que les communes et les départements Français furent autorisés à acquérir des participations, sous réserve qu'il y ait défaillance ou insuffisance des initiatives privées. *Il existe diverses conceptions de l'entreprise publique*, la conception sociale (libérale) développée par De Gaulle cette conception n'est que la synthèse du rapport NORA de 1967. Il s'agit en fait de la modernisation du Colbertisme qui admet l'interventionnisme étatique sous réserve d'une prise en compte du critère financier dès que cela est possible.

La conception communiste qui trouve son origine dans les travaux de K. Marx, développée par Lénine ensuite par Staline en union soviétique, le triomphe du communisme est simplement assuré par les contradictions inhérentes au système du capitalisme, remplacer toutes les incitations économiques par un appel politique et moral aux sentiments patriotiques des ouvriers et à leur conscience socialiste. ***Cette vision prône un capitalisme monopoliste d'Etat. Il s'agit d'exclure les méthodes capitalistes et le profit pour favoriser le progrès technique et la lutte des classes.*** Le système développé par Staline repose sur le remplacement de la propriété privée des moyens de production par la propriété collective (propriété de l'Etat) dans toutes les formes de capital. L'entreprise privée cesse d'exister, sauf à une très petite échelle, le chômage est quasi inexistant, les décisions d'investissement sont centralisées et l'Etat alloue le capital....

*Généralement, les entreprises publiques se sont développées après les périodes de crises<sup>48</sup> ou au lendemain de la guerre pour résoudre des problèmes dominateurs, conjoncturels.* En Afrique, la création d'entreprises publiques a été encouragée par des considérations d'indépendance économique à l'égard de la puissance colonisatrice (nombre d'entreprises publiques en Afrique atteint 3000)<sup>49</sup>.

***L'entreprise publique est une notion ambiguë, la cohérence de sa définition a rarement préoccupé ses créateurs, les logiques publiques sont largement différentes et leurs situations sont diverses, (anciennes économies socialistes, pays capitaliste, pays en voie de développement, pays d'économie mixte).***

---

<sup>48</sup> Les périodes de crises peuvent s'assimiler à des périodes de guerre économique.

<sup>49</sup> Hachimi Sanni Yaya (2007), « Les privatisations en Afrique occidentale entre mythes et réalités, promesses et périls : l'administration africaine à la croisée des chemins », Presses de l'université Laval, collection Nord-Sud.

## Section 1 : Essai de définition de l'entreprise publique

A l'encontre des entreprises publiques, il existe tout un flou et une controverse sur leur signification. Peut être en définitive il n'existe pas une définition commode a l'entreprise publique, mais un ensemble de définitions à utiliser selon que l'on veut mettre en lumière l'aspect économique, juridique, social ou financier du secteur public.

### 1. L'approche juridique

En France, c'est la jurisprudence<sup>50</sup> qui a essentiellement précisé ce que sont les entreprises publiques à la fois en tant que entreprises et en tant que publiques. Dans le contexte du droit de la concurrence, la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique<sup>51</sup> indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement. De ce fait, dès qu'une entité exerce une activité de production ou de distribution des biens ou des services c'est une entreprise et si elle est insérée dans une collectivité publique (l'Etat détient une part de capital suffisant pour exercer un contrôle effectif de l'entreprise) elle constitue alors une entreprise publique.

On peut classer les entreprises publiques selon leur forme juridique en trois grandes catégories<sup>52</sup> :

1. les entreprises à caractère administratif plus marqué, détachées de l'Etat ou des collectivités publiques locales : sont gérées selon des errements et subissent un contrôle s'inspirant davantage de ceux en usage dans les services administratifs ;
2. les établissements publics à caractère industriel ou commercial et les entreprises nationales : bien que la totalité de leur capital ou leur dotation se trouve entre les mains de l'Etat ou des collectivités publiques, sont néanmoins gérées selon les règles du droit privé ;
3. les sociétés d'économie mixte : sont constituées sous la forme de sociétés d'économie mixte par participation de capitaux divers.

---

<sup>50</sup> La cour de justice des communautés Européennes, arrêt du 23 Avril 1991.

<sup>51</sup> Par activité économique, il faut entendre une activité de production ou de distribution des biens ou des services.

<sup>52</sup> Selon les pays de communauté Européenne.

De ces trois entreprises, on peut conclure que la forme la plus moderne est la société mixte, elle permet toutes les possibilités de concentration, de financement à l'échelon local, national ou international. Cette constatation trouve ces fondements dans l'évolution des entreprises de la première catégorie à la seconde catégorie et de la seconde vers la troisième catégorie. Si on garde seulement les deux dernières catégories, il est intéressant pour un holding d'Etat d'affilier ces filiales à la seconde catégorie alors que la société mère sera affiliée à la troisième catégorie<sup>53</sup>.

## 2. L'approche managériale

L'entreprise publique peut être définie comme « une organisation qui gère des activités économiques, sociales et/ou culturelles, dans laquelle l'Etat a formellement le contrôle des instruments de gestion » T.Hafsi (1984)<sup>54</sup>. L'auteur insiste dans sa définition sur un élément très important qui caractérise toutes les entreprises publiques à savoir le contrôle formel détenu par l'Etat. Or la nature de ces entreprises est beaucoup plus complexe du fait de la distribution du pouvoir entre elle et l'Etat. L'Etat est supposé détenir le pouvoir de direction et de contrôle et l'entreprise détient le pouvoir de gestion. L'auteur ajoute que l'intervention de l'Etat dans ces entreprises est généralement motivée par des considérations sociales d'équité, de justice et par des raisons fiscales, d'équilibre économique et des considérations politiques de souveraineté nationale.

Elle peut être aussi définie comme un organisme de production de biens et/ou de services destinés à la vente soumise à l'influence directe et prépondérante des pouvoirs publics Bolca (1984)<sup>55</sup>. A partir de cette définition, on peut dire que cette entreprise est sous l'influence des pouvoirs publics et non pas leur propriété. Le qualificatif public n'impliquerait pas un droit de propriété pour l'Etat ni même une participation majoritaire mais bien un droit de contrôle.

En effet, les entreprises publiques, contrairement aux entreprises privées, ne sont pas fondées dans le but ultime de maximiser les profits<sup>56</sup>. Les entreprises publiques servent généralement de véhicule pour mettre de l'avant des volontés gouvernementales. C'est ce qui d'ailleurs constitue leur raison d'être fondamentale.

---

<sup>53</sup> L'exemple Italien est très démonstratif.

<sup>54</sup> Taib Hafsi (1984), « Entreprise publique et politique industrielle », McGraw-Hill, collection stratégie et management.

<sup>55</sup> Pierre pestieau (1987), « entreprise et propriété publiques », Revue économique, N°6, Vol 38, p 1191-1202.

<sup>56</sup> Voir les travaux de Ramanadham, 1991; Gortner et al, 1993; Rainey, 1996.

Or, ces objectifs dits politiques, non commerciaux ou extra-entreprises sont contraires à la rationalité économique et auront pour conséquence soit de diminuer les revenus ou de hausser les coûts d'opération des entreprises publiques.

Dans son analyse M.Chevalier (1976)<sup>57</sup> propose trois caractéristiques communes à toutes les entreprises publiques :

1. elles exercent leurs activités dans le secteur économique et n'y interviennent pas dans un but d'administration,
2. elles jouissent d'une identité propre distincte de la collectivité à laquelle elles sont rattachées,
3. elles exercent leurs activités sous la direction des pouvoirs publics.

*Dans les pays en voie de développement ces caractéristiques sont loin d'être respectées, les entreprises publiques ont une position dominante dans le domaine des ressources naturelles, elles sont quasiment implantées dans l'industrie de base et donc elles sont chargées d'une tâche administrative comme la gestion d'un monopole d'Etat.*

Pour l'école néoclassique, une définition de consensus de l'entreprise industrielle publique a été formulée comme suit : « l'entreprise industrielle du secteur public est une entité qui répond aux critères suivants :

1) c'est l'Etat qui en est le principal actionnaire ou qui a la capacité ou la possibilité d'exercer sur elle son contrôle ;

2) l'entreprise produit des biens et des services destinés à la vente ;

3) en principe les recettes de l'entreprise sont supposées avoir un certain rapport avec les coûts » Gillis<sup>58</sup>. Selon cette définition, les entreprises publiques sont des entreprises détenues majoritairement par l'État exerçant des activités commerciales. Légalement constituées, elles ont une double obligation : atteindre les objectifs d'une politique économique nationale et être rentable.

Fernandes (1981) propose une vision de l'entreprise publique qui intègre les dimensions à la fois managériales, politique, économique et sociale.

---

<sup>57</sup> Op cité 1

<sup>58</sup> Javed A.Ansari, « paradigmes conflictuels : l'évaluation des entreprises industrielles du secteur public en tant qu'agents du développement national », Industrie et développement n°7, publication des Nations Unies.

Pour cet auteur l'entreprise publique est une organisation :

- Détenue par les pouvoirs publics (de 50 pour cent ou plus),
- Placée sous le haut contrôle de gestion des pouvoirs publics, telles que le droit de nommer le personnel de direction et de formuler des critiques les décisions politiques;
- Qui est établie pour la réalisation d'un ensemble défini d'utilité publique qui peut être d'un caractère multidimensionnelle;
- Dans un système de reddition de comptes publics, implique l'idée de base de l'investissement et les rendements et les services.

Durupty (1986)<sup>59</sup>, cite trois catégories d'entreprises publiques, des entreprises publiques économiques proches de la firme privée et d'autres politisées, et en fin des entreprises qui ont été créées par l'Etat dans un but de contrôle.

Dans une autre perspective, l'entreprise peut être appréhendée sous l'angle de ses moyens et de ses objectifs. Par moyen, il faut entendre le type de propriété de l'entreprise et surtout la manière dont les choix stratégiques qui la concernent sont adoptés. Par objectifs, il s'agirait du type de produit qu'elle fabrique.

*Enfin ce qu'on peut dire, c'est que parmi les entreprises d'Etat, il y celles qui assurent des fonctions de gestion commerciale, financière ou industrielle, et d'autres qui ont des objectifs d'efficacité ou d'efficience, sans pour autant viser le rentabilité.*

### **3. L'approche politico-économique**

En ce sens, l'entreprise publique est une organisation qui crée des infrastructures collectives, structure les milieux ruraux en corrigeant les déséquilibres régionaux, fait la promotion de l'industrialisation en maîtrisant la production et la commercialisation des produits essentiels, tout en assurant le développement des exportations qui contribuent à l'équilibre macro-économique de la balance commerciale.

---

<sup>59</sup> Op cité 3

Glachant (1994), démontre dans son analyse économique approfondie de l'entreprise publique, que le terme « public » est un amalgame de multiples réalités hétérogènes, allant de l'entreprise contrôlée par l'Etat à de simples participations dans d'autres entreprises nationales ou étrangères en passant par « le clivage commode entre deux situations de marché (secteur public concurrentiel, secteur public monopolistique) »<sup>60</sup>. Il présente un aperçu de l'entreprise publique sans la définir en distinguant la situation de marché, les entreprises publiques sont de nature économique très diverses qui a permis à l'auteur d'identifier quatre types d'entreprise publique en fonction du degré d'autonomie de gestion et de l'intensité dérogatoire des modalités organisationnelles et institutionnelles. Il distingue ainsi, l'entreprise managériale à capitaux publics, la grande entreprise nationale, public corporation et l'unité administrative de production. Cette classification a été fait par ordre décroissant du degré d'autonomie de gestion et par ordre croissant par rapport a l'intensité dérogatoire des modalités organisationnelles et institutionnelles. Dans un même sens "L'inventaire Schuman" en 1951 ne définit pas la notion mais distingue deux catégories, les entreprises publiques gestionnaires d'un service public et les entreprises publiques dans le secteur concurrentiel non gestionnaires d'un tel service.

Ainsi, pour faire avancer la question de la nature de l'entreprise publique et sa légitimité, nous exposerons dans le second point les fondements théoriques de cette dernière, afin de répondre à deux questions généralement posées à savoir : (1) Celle de la spécificité des entreprises publiques, et par conséquence, (2) celle de la logique d'intervention de l'Etat dans le secteur public, la question de la légitimité de l'existence d'un secteur public.

## **Section 2 : Les justifications théoriques de la légitimité de l'entreprise publique**

L'Etat pour diverses raisons, est conduit à développer des activités productives. Ces activités se concentrent principalement dans certains secteurs, notamment ceux des biens d'équipement ou des industries extractives, sa place étant en revanche relativement faible dans les industries des biens de consommation. *En raison de l'importance des effectifs comme de l'investissement, le secteur public a été un instrument au service de l'Etat pour atteindre*

---

<sup>60</sup> J.M.Glachant (1994), « Le marché et le hors marché une analyse économique des entreprises Françaises » publications de la Sorbonne, Série économie, 2.

*des objectifs parfois macroéconomiques, sociaux, ou financiers ; parallèlement à des objectifs purement microéconomiques de la production de biens et de services là où le niveau de risque était suffisamment élevé pour décourager l'investisseur privé.* Plusieurs raisons conduisent l'Etat à se substituer au secteur privé pour produire<sup>61</sup> :

- **L'échec du marché**, dans certaines circonstances, en raison du très fort degré de concurrence ou de risque, l'investissement public permet d'entrer dans un marché en prenant en charge le risque initial jusqu'à ce que l'activité devienne rentable, l'Etat pouvant ensuite se retirer ou demeurer l'opérateur principal dans le secteur.
- **La situation de monopole naturel**<sup>62</sup>, dans certaines industries, peut conduire à privilégier l'intervention de l'Etat, soit par la réglementation du monopole soit par la production directe par l'Etat du bien ou du service considéré.
- **La tradition étatique**, atteindre les objectifs de puissance tel qu'assurer l'indépendance nationale en terme d'approvisionnement énergétique, maîtrise de certaines technologies,...font accroître les fonctions productives de l'Etat.
- **La rationalité de l'intervention publique**, jugé plus efficace peut contribuer à la nationalisation de certains secteurs industriels.
- **La crise de certaines industries et sous capitalisation**, peut conduire l'Etat à prendre le contrôle de ces actifs.

**La question de la légitimité des entreprises publiques est intimement liée à la problématique de l'intervention de l'État dans la sphère économique<sup>63</sup>. Le véritable enjeu<sup>64</sup> de la privatisation n'est pas seulement de vendre les entreprises publiques mais de saisir cette occasion pour améliorer le fonctionnement et l'efficacité de l'économie ou un secteur d'activité et redéfinir le rôle de l'Etat. L'Etat est ainsi appelé à devenir un catalyseur, un promoteur et un régulateur, laissant au secteur privé la responsabilité première pour la fourniture des biens et des services.**

---

<sup>61</sup> Richet Xavier, « Economie de l'entreprise », 2<sup>e</sup> éditions Hachette Supérieur, collection les fondamentaux, 2001.

<sup>62</sup> On entend par monopole naturel une seule entreprise doit opérer en raison de l'importance d'économies d'échelle.

<sup>63</sup> Greffe, X. (1978). Les théories explicatives de l'entreprise publique. Paris. Voir également ; Colette Voisin (1995), « Les entreprises publiques aujourd'hui : nationalisations, privatisations, marché unique » Cahiers Français N° 271, Vol 3, p 55-60

<sup>64</sup> Irena Grosfeld et Claudia Senik-Leygonie (1996), « Trois enjeux des privatisations à l'Est », Revue économique, Volume 47, N° 6, p. 1351 – 1371.

L'entreprise publique trouve ses fondements théoriques dans les travaux de Wilfried Frederico Samaso Marquis de Pareto (1848-1923), de Léon Marie Esprit Walras (1834-1910), de Karl Marx (1818-1883) et de John M. Keynes (18883-1946). L'hypothèse des travaux de ces auteurs part du principe que l'homme en tant qu'agent économique a une rationalité imparfaite, donc il est important que l'État intervienne dans le jeu économique afin de réguler les imperfections du marché «main invisible du marché». L'équilibre sur le marché de concurrence ne conduit nécessairement à l'optimum de Pareto (meilleure allocation des ressources).

Pour la théorie microéconomique classique du monopole, l'entreprise publique trouve sa justification dans le dérèglement circonstanciel, la défaillance des mécanismes de marché et la possibilité qu'elle offre, par le biais de la tarification au coût marginal, d'améliorer le bien être collectif ; trois cas sont envisagés :

- La production de biens indivisibles (à prix nul) qui interdit l'individualisation et la compétitivité des quantités consommées : à une demande socialisée correspond une offre socialisée ;
- Les monopoles naturels dont l'émergence inéluctable résultent du jeu des rendements croissants (incompatibles avec l'hypothèse d'atomicité de la concurrence) et de la faiblesse de taille de marché. Le régime de liberté économique ne conduisant plus automatiquement à l'optimum (la vente au coût marginal générant des pertes), l'Etat doit, au nom de l'intérêt collectif, assumer les charges financières de la gestion déficitaire de la firme ;
- L'existence d'externalités, le développement du marché implique quasi-mécaniquement une prise en charge par la collectivité des « insuffisances techniques » des marchés privés.

L'approche néo-classique ne formule une théorie de l'entreprise publique; elle soutient simplement que l'intervention de l'État dans la sphère économique lorsqu'il y a difficulté à assurer simultanément, l'optimum social et la maximisation du profit de l'entrepreneur sont utiles. Tout en admettant et justifiant l'appropriation par l'État de ce qu'ils considèrent comme étant des monopoles naturels, des entreprises en situation de rendements croissants ou celle produisant des biens collectifs, les théoriciens néo-classiques de l'entreprise publique démontrent par la même occasion, l'impossible retour de ces mêmes entreprises au secteur privé.

## 1. L'approche parétienne (1848-1923)

Wilfried Frederico Samaso Marquis de Pareto<sup>65</sup> considère qu'il appartient à l'expérience et non à la théorie économique et au raisonnement hypothético-déductif de trancher la question sur la nécessité d'intervention de l'État dans la vie économique. Il soutient que le système de marché repose en théorie sur la « loi de l'offre et de la demande ». Dans ce système, l'État ne doit intervenir que de manière minimale pour faire respecter les règles du jeu de l'échange, du marché.

L'hypothèse fondamentale dans ce système c'est que le marché conduit à un optimum: le prix équilibre l'offre et la demande non seulement de biens et services mais de travail et aussi de revenus : on appelle cela l'équilibre de Walras-Pareto. La liberté du marché, où les individus ne recherchent que leur intérêt propre, conduit à un état collectif où tous sont gagnants, et l'égoïsme de chacun conduit en fait au bien de tous.

Néanmoins, Pareto admet que ce système idéal n'a jamais véritablement fonctionné. Il y a toujours eu un rôle économique pour l'État, et ce rôle a cru depuis les diverses crises économiques que le monde connaît. La plupart des systèmes appliqués dans les différents pays sont néolibéraux: c'est à dire qu'ils admettent plus ou moins de responsabilité économique pour les Etats. Certains pays vont plus loin en donnant à l'Etat une responsabilité de monopole dans certains secteurs dits cruciaux (école, santé, infrastructures de transport, énergie, transport ferré...), alors que d'autres sont plus libéraux : non seulement ils admettent une concurrence entre secteurs privé et public mais parfois suppriment toute initiative publique au profit du seul marché.

***Pareto (1963) admet l'intervention de l'État à travers les entreprises publiques et non par la réglementation pour pallier aux insuffisances du marché.*** Néanmoins, il tente de délimiter les branches d'activité de l'interventionnisme étatique. Pour l'auteur, ce n'est en général pas par l'action directe d'une entreprise publique que l'État peut intervenir pour atténuer les

---

<sup>65</sup> Pareto, W. (1963). Manuel d'économie politique. Traduit de l'édition italienne par Alfred Bonnet. Paris, R.

Pichon & R. Durand-Auzias, 2<sup>e</sup> édition.

inconvenients que présentent les monopoles et les quasi-monopoles ; ce n'est que par une « action indirecte », en s'efforçant de mettre les monopoleurs dans la condition ou ils se trouveraient sous un régime de libre concurrence. Que ce soit par la nationalisation ou par la création d'une concurrence effective, l'école néo-classique propose la constitution des entreprises publiques.

## **2. L'approche walrasienne (1834-1910)**

Les réflexions sur les fondements économiques de l'entreprise publique prennent leur source dans l'analyse des devoirs et obligations de l'État. Elles sont présentes au 18<sup>e</sup> siècle chez les auteurs fondateurs de l'économie classique. La raison d'être des entreprises publiques était très claire : lutter contre l'exclusion, aménager le territoire, suppléer aux imperfections du marché et rendre disponibles, à l'ensemble de la population, des biens et services essentiels, au coût le moins élevé possible.

Léon Marie Esprit Walras figure parmi les défenseurs de l'interventionnisme étatique. En dépit du fait qu'il ne précise pas de manière claire et précise les modalités de cet interventionnisme étatique (c'est-à-dire soit par la réglementation ou la constitution d'entreprises publiques), elle indique clairement que l'ennemi principal selon Walras, ce sont ces monopoles qui caractérisent l'économie politique libérale.

*Toutefois, si ce régulateur social qu'est l'État est nécessaire, il ne doit pas favoriser l'assistanat et la passivité.* Il ne doit pas se substituer aux dynamiques personnelles ou collectives. Une trop grande assistance publique peut entraîner des pertes de dignité humaine, même si que l'équilibre entre trop d'assistance publique et son absence au nom du libre marché est délicat à trouver (Walras, 1880).

## **3. L'approche marxiste (1818-1883)**

La plus grande œuvre de Marx, le Capital, qui se veut en fait une « critique de l'économie politique », s'est appuyée sur les théories des économistes britanniques, et surtout celles de David Ricardo. L'auteur s'oppose vigoureusement à leurs conclusions, conformes, selon lui, à l'idéologie bourgeoise, pour laquelle le système capitaliste est naturel.

Marx considère que l'exploitation de la force de travail par le capital constitue le moteur même du capitalisme. Pour lui, l'exploitation capitaliste présente par essence deux sortes de contradictions qui conduisent à des situations de crise : contradiction dans la nature du système d'exploitation qui entraîne un déséquilibre entre une demande limitée et une offre

globale excédentaire, et contradiction permanente liée aux caractères du système productif qui mène à la «suraccumulation - dévalorisation » du capital.

*Même si Marx reconnaît que l'État n'est pas la figure de l'universel et le détenteur de l'intérêt général, comme le définissait encore Hegel, mais une œuvre de l'autoritarisme réformée par la bourgeoisie, il n'en demeure pas moins que selon lui, pour supprimer la contradiction entre d'une part, le phénomène de suraccumulation, et d'autre part, celui de dévalorisation, l'État se doit, par la création d'entreprises publiques et des investissements publics, d'intervenir dans le jeu économique.*

D'après l'analyse marxiste, il convient de dévaloriser le capital, et l'une des formes de dévalorisation du capital est l'intervention de l'État au moyen d'investissements publics, lesquels ne peuvent être réalisés que par le biais d'entreprises publiques.

L'analyse Marxiste interprète l'apparition et le développement du secteur nationalisé comme le produit de l'accentuation de la lutte des classes, du développement des forces productives et des obstacles s'opposant au maintien du taux de profit pour l'ensemble du capital engagé dans la production. Cette analyse établit le lien entre l'apparition des nationalisations, le degré d'évolution du capitalisme, le niveau atteint par la lutte des classes. Elle donne une dimension historique et politique aux nationalisations. Elle montre, par conséquent que l'étude de la gestion des entreprises publiques ne peut négliger cette dimension<sup>66</sup>.

#### **4. L'approche keynésienne (1883-1946)**

L'intervention plus large de l'Etat dans l'économie, au-delà d'activités dans lesquelles le marché était défaillant s'est affirmée avec J.M. Keynes. En effet, *l'analyse keynésienne prône l'intervention de l'Etat dans l'économie par la constitution d'un portefeuille d'entreprises, outil de pilotage de la stratégie macroéconomique dans le système capitaliste*<sup>67</sup>.

L'un des objectifs de la théorie keynésienne est d'affirmer, contre le modèle du marché autorégulateur, l'existence et la nécessité d'une politique économique. Si l'enjeu de la croissance passe par la relance de la demande effective, le rôle de toute politique économique est d'en stimuler les composantes: la consommation et l'investissement.

---

<sup>66</sup> Ch. Les entreprises publiques, ouvrage collectif sous la direction de H.Segre, éditions Sociales, 1975, p. 179-184.

<sup>67</sup> Prosper Metouche, « Faut-il renationaliser les entreprises en Afrique », document de travail n°102, Laboratoire Redéploiement Industriel et Innovation, 2005.

Selon Keynes, l'accroissement de la consommation de l'ensemble des agents économiques passe, avant tout, par une politique de redistribution des revenus en faveur des plus pauvres, dont la propension à consommer est la plus élevée. C'est là le principe directeur des réformes fiscales conduites par divers gouvernements dans les années 1940 et 1950 dans les pays occidentaux. De même, l'État se doit de veiller à l'abaissement du taux d'intérêt par des mesures de politique monétaire, essentiellement par l'intervention sur le marché monétaire, afin de réaliser l'«euthanasie des rentiers» et de stimuler l'investissement en abaissant le seuil d'efficacité marginale du capital.

Keynes accorde également un rôle important à la dépense publique – les grands travaux, dont le financement peut être assuré par l'emprunt public, c'est-à-dire par le déficit budgétaire. En 1926, Keynes esquisse dans une brochure intitulée « La fin du laisser-faire », le cadre de son «libéralisme nouveau » en proposant des réformes propres à rapprocher la société d'un type d'organisation qu'il estime idéal. Le néo-libéralisme de Keynes est un libéralisme - interventionnisme qui conçoit le rôle de l'État dans le domaine économique comme celui d'un État - arbitre.

Mais l'État ne doit plus intervenir sur le marché à travers les entreprises publiques et les investissements publics lorsqu'il y a problème, mais il doit plutôt devenir le centre d'impulsion et de régulation des activités économiques globales (Keynes, 1972).

Ainsi, par le biais d'entreprises publiques, l'État entend assurer à la fois le dynamisme économique de la croissance à long terme et la stabilité de l'économie à court terme.

L'entreprise publique se trouve donc considérée comme un instrument de politique économique. Dans cette optique, l'État tente donc d'une part de contrôler l'inflation, d'assurer la politique de revenus et de préserver l'équilibre de la balance des paiements par le canal des prix que pratiquent les entreprises publiques, les salaires qu'elles versent aux employés, et d'autre part, de garantir la croissance, d'assurer une politique de désenclavement, de stimuler le développement et de favoriser la naissance d'activités connexes autour des grands pôles de l'activité économique.

À travers cette conception du rôle économique de l'État, se profile l'idée qu'il faut rechercher la justification de l'entreprise publique dans la nécessité pour l'état de pallier aux insuffisances du marché pour une meilleure efficacité économique. L'intervention de l'État

sur le marché devra alors conduire à l'équilibre économique global de point de vue de l'analyse keynésienne.

De ce fait, les entreprises publiques constituent un levier efficace de la conduite de la politique macro-économique des gouvernements ; elles jouent le rôle de palliatif des carences du secteur privé dans certains domaines de l'activité économique.

Il faut dire que la majorité des pays en voie de développement ont fortement été influencés à un stade ou à un autre de leur histoire et de leur évolution par l'approche keynésienne du rôle de l'entreprise publique comme outil et instrument de politique macro-économique.

*Pour conclure*, l'approche néo-classique fournit avec la notion de bien collectif indivisible un critère de distinction entre les activités collectives par nature et les activités marchandes. Avec la notion de monopole naturel elle contribue à éclairer la nature des productions que la collectivité a intérêt à nationaliser, et celles qui doivent être confiées aux mécanismes du marché. Elle donne une justification théorique, de nature économique, à l'exercice de certaines activités sous la forme d'entreprises publiques.

La théorie marxiste, lie le développement du secteur public industriel au développement des contradictions propres aux régimes capitalistes. Elle voit essentiellement les entreprises publiques comme un capital possédé par l'Etat. Certains travaux en viennent ainsi à ne les voir que comme un capital, et à nier toute spécificité, ou toute existence aux entreprises publiques en tant qu'organisations<sup>68</sup>.

Le terme entité publique peut être assimilé à une organisation dès lors qu'elle présente les attributs les plus classiques de celle-ci, à savoir une finalité, une structure et un appareil de production qui livre un produit marchand. Dès l'instant où les entités publiques sont des organisations, il est nécessaire d'utiliser dans la gestion de ces organisations les méthodes, techniques et les outils des entreprises privées. L'entreprise représente l'organisation par excellence, la mieux outillée pour atteindre ses objectifs (se révéler efficace) à moindre coût (être efficiente) et par conséquent c'est une organisation performante (efficacité + efficience).

L'étude des entreprises publiques fait ressortir une grande diversité tant sur le plan théorique que sur plan empirique.

---

<sup>68</sup> L.Monnier, « Capitaux publics et stratégie de l'Etat : le rôle économique du patrimoine industriel et commercial de l'Etat », éditions PUF, 1978.

L'entreprise publique y apparaît comme affectée d'une fragilité particulière en raison de la multiplicité des objectifs qui lui sont assignés, lesquels ne sont pas toujours cohérents, quand le petit propriétaire privé n'a que le souci du profit. En effet chaque entreprise publique est soumise à des contraintes internes et externes. Son objectif est la rentabilité (résorption du chômage). La responsabilité du manager public est « diluée » c'est pourquoi elle produit au coût moyen, alors qu'une propriété individuelle est plus facile à gérer. Car, son manager n'a qu'un seul souci : la recherche du profit. Le profit est sa fonction-objectif. Elle produit donc au coût marginal. Sa rentabilité est financière.

La difficulté apparaît aussi, dans ses spécificités par rapport à son organisation, sa structure, son processus de prise de décision, sa stratégie mais aussi la difficulté est plus grande lorsqu'il s'agit de l'aborder dans son aspect juridique. Quelles sont les spécificités de l'entreprise publique et en quoi sa gestion est différente de celle de l'entreprise privée. Nous tâcherons de clarifier ces questions dans la section suivante.

### **Section 3 : La gestion publique**

Le management public<sup>69</sup> ne doit pas se distinguer pas des autres, les entreprises publiques doivent mieux gérer leur besoin en fond de roulement ainsi que leur trésorerie, gérer leurs relations avec leurs administrés, usagers, clients. Mais ce qui est encore plus important c'est de formaliser leurs objectifs et pour cela, elles doivent se doter de systèmes de gestion pour leur permettre de les réalisés ; et enfin elles doivent attirer et développer les compétences nécessaires pour réaliser des performances.

Prendre la direction d'une organisation publique, c'est devenir acteur du processus de production des biens politiques, poursuivre et réaliser des objectifs collectif et officiels fixés par un processus politico-administratif. La gestion publique est très différente de la gestion privée, bien que les fonctions traditionnelles de planification, d'organisation, de direction, de coordination et de contrôle sont bien présents dans cette dernière. En effet les entreprises publiques ont un cadre juridique et réglementaire bien précis, leurs missions et leurs ressources sont réparties d'une manière très particulière au sein de l'organisation. En plus en peut les distingués par leurs nature, leurs finalités, leurs valeurs,...qui sont très différentes des

---

<sup>69</sup> Anne Amar et Ludovic Berthier (2006), « Le nouveau management public : avantages et limites », xvi international RESER conference. Lisbon, September 28-30. Services Governance and Public Policies.

entreprises privées. La gestion de l'entreprise publique est caractérisée par la combinaison de logiques d'action de natures différentes, souvent antagonistes<sup>70</sup>.

La différence fondamentale entre les deux exercices tient essentiellement aux contraintes auxquelles sont soumis les acteurs organisationnels. *Les gestionnaires publics servent l'autorité politique en appliquant la loi car cette dernière dicte leurs devoirs et obligations. Selon Lynn (1981)<sup>71</sup>, le management traditionnel est orienté vers la performance économique telle qu'elle est déterminée par les marchés, tant dis que le management public est orienté vers l'intérêt public tel qu'il est déterminé par les autorités politiques.* Rationalité économique versus rationalité politique, forte sensibilité aux clientèles dans l'une et dans l'autre aux acteurs politiques.

## 1. La planification

La planification<sup>72</sup> consiste à définir essentiellement les missions de l'organisation, établir les priorités et saisir les occasions et les menaces de changement de l'environnement, déceler les forces et faiblesses inconnues de l'organisation de même que développer les politiques et les programmes pour atteindre ses objectifs essentiels.

C'est un processus formalisé de prise de décision qui élabore une représentation voulue de la futur situation de l'entreprise et qui spécifie les modalités de mise en œuvre de cette volonté, c'est une démarche explicite qui permet à toute organisation de préparer l'avenir à travers l'établissement d'un programme capable de s'adapter aux divers facteurs de contingence environnementale et suffisamment souple et précis pour servir de base commune aux divers acteurs organisationnels. Le but du management est de faire fonctionner efficacement l'organisation et en conséquence assurer la réalisation d'un processus efficace et une efficacité opérationnelle. La planification remplit trois fonctions essentielles : les fonctions décisionnelles, communicationnelles et politiques.

- Les fonctions décisionnelles : permettent de formaliser le processus de prise de décision au sein de l'organisation et de le coordonner.
- Les fonctions communicationnelles : c'est le langage commun au sein de l'organisation qui va permettre l'échange entre la structure dirigeante et les autres membres.

---

<sup>70</sup> Logique du contrôle public et logique des relations marchandes, intérêts particuliers et intérêt général.

<sup>71</sup> E.Jr.Lynn, « Managing the public's business », Basic Books, New York, 1981.

<sup>72</sup> H.Mintzberg (1994), « Grandeur et décadence de la planification stratégique », éditions d'organisation.

- Les fonctions politiques : constituent un outil d'expression du discours officiel, elle revêt une importance toute particulière dans la gestion publique. Parce que les gestionnaires justifient leurs orientations stratégiques et leurs modalités tant à l'intérieur et qu'à l'extérieur de l'entreprise.

Une bonne planification n'est possible que si l'entreprise connaît suffisamment ces forces et faiblesses, ces opportunités et menaces et ces ressources pour la conduite de ses activités (planification stratégique, opérationnelle et financière).

En effet, la distinction entre le management publique et le management privée réside essentiellement dans la planification stratégique. La planification stratégique est un processus rationnel qui répond aux questions suivantes : qui vous êtes, où vous en êtes, quels objectifs vous voulez atteindre, comment vous allez l'atteindre et à quelle moment ? Elle concerne l'ensemble de l'entreprise, influence son développement, définit ses grandes orientations et s'inscrit dans le moyen et le long terme. La prise de décision au sein de l'organisation public est non le résultat d'un processus rationnel tel qu'il a été décrit en management mais d'une proposition issu d'un choix entre les problèmes organisationnels, les solutions préprogrammées et les acteurs.

Selon Payette (1992)<sup>73</sup>, *« dans le secteur public, les managers manquent d'autonomie et de flexibilité pour définir les missions ; les objectifs changent souvent, sont multiples et souvent en conflit, ce qui rend difficile l'établissement des priorités, contraintes politiques et l'absence de pressions du marché font qu'on planifie les ressources plutôt que les résultats »*. En clair, la planification dans la gestion publique n'obéit pas à la logique managériale qui prédomine dans les organisations privée, mais elle repose sur la logique politique du compromis et du marchandage entre les différents acteurs.

## **2. L'organisation**

L'organisation parmi les fonctions essentielles du management doit doter l'entreprise des organes nécessaires à son fonctionnement, définir leurs fonctions, leurs responsabilités, et établir des procédures.

---

<sup>73</sup> A.Payette, « Elément pour une conception du management public » in « Management public, comprendre et gérer les institutions de l'Etat » sous la direction de R.Parenteau, éditions Presses de l'Université du Québec, 1992.

*L'organisation du travail dans les entreprises publiques est rigide et routinière se caractérise par des règles formelles qui expriment la recherche d'un comportement standardisé où le respect des procédures est valorisé indépendamment des résultats atteints.*

Cette organisation répond à un principe de hiérarchie qui vise à la fois un contrôle un contrôle total de l'ensemble des activités de l'entreprise et une suppression de l'arbitraire. En effet, ces rigidités structurelles font que le gestionnaire subit diverses contraintes dans l'organisation du travail mais encore il est évalué en fonction du respect des procédures plutôt que par sa capacité innovatrice. Divers travaux dont les travaux de Crozier<sup>74</sup> (1963) ont montré que les l'accroissement des règles formelles dans les organisations du travail ralenti l'esprit d'initiative et la création chez les gestionnaires.

L'organisation du travail dans le secteur public a longtemps été caractérisée par la volonté de tout prévoir, tout contrôlé, la recherche absolue de la sécurité de toutes complications ainsi que les contraignantes standardisations.

### **3. La direction**

La notion classique d'administration chez H.FAYOL<sup>75</sup> reste l'aspect essentiel de la notion contemporaine de management diriger c'est prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler. Lorsque le management s'exerce à un haut niveau de responsabilité on peut l'assimiler à la fonction de direction, cette fonction recouvre une responsabilité stratégique. La direction est l'unité de commandement, la hiérarchie, l'autorité et la discipline. Elle vise à assurer la bonne marche de l'organisation dont la gestion du personnel tient une place très importante. *Dans le secteur public, les managers contrôlent très peu les mécanismes de récompenses, les décisions sont prises selon des règles machinales qui agissent négativement sur la motivation du personnel.* Le personnel est tenu à se conformer aux procédures et aux méthodes en vigueur et doit éviter les risques et l'innovation<sup>76</sup>.

### **4. Le contrôle**

Le contrôle peut être défini comme l'ensemble des éléments qui contribuent à une conduite ordonnée et efficace des activités dans le respect des autorisations en vigueur. Il vise essentiellement à assurer d'une part le fonctionnement permanent et continu de l'appareil organisationnel afin que celui-ci puisse atteindre ses objectifs et accomplir sa mission avec cohérence, compétence efficacité et efficience ; d'autre part, le contrôle permet à

---

<sup>74</sup> M.Crozier (1963), «Le phénomène bureaucratique », édition le Seuil.

<sup>75</sup> Henri Fayol (1916), « Administration industrielle et générale », éditions Dunod.

<sup>76</sup> Op. Cité 15

l'organisation d'être toujours à jour sur ses processus et ses résultats. L'idée de contrôle fait référence à la mise en place de mécanismes qui devront permettre à l'organisation de maîtriser à la fois ses opérations et sa destinée.

*Dans les entreprises publiques, le contrôle est ou absent ou inadapté (interne et externe) à leur gestion. La notion de contrôle a longtemps été mal perçue dans le champ de l'entreprise publique à cause de sa connotation péjorative.* Selon Crozier (1964), les difficultés financières et les crises de décision, ainsi que la perte de confiance dans les entreprises publiques sont essentiellement reliées à l'inadaptation, voire à l'absence d'un système de contrôle public interne et externe fondée sur les notions de hiérarchie, de distance et de secret. Toutes les organisations mettent en place des systèmes de contrôle, à travers la structure hiérarchique, les systèmes comptables, les systèmes d'information et de gestion, l'évaluation du personnel, l'évaluation des programmes et des politiques. De ce fait, le contrôle est relatif à la difficulté de mesurer les résultats et dans les entreprises publiques les résultats sont très standardisés. Ces dernières ont longtemps été caractérisées par l'absence totale d'une obligation de la part des gestionnaires, de rendre compte et de répondre de l'exercice des responsabilités qui leur sont conférées.

## **5. La coordination**

L'organisation de l'entreprise nécessite d'articuler deux dimensions de l'activité humaine qui sont apparemment opposées : la division du travail, nécessaire à la réalisation de certaines fonctions, et la coordination des tâches, qui garantit l'accomplissement de l'activité considérée. Ces tâches sont remplies par les diverses composantes de l'entreprise.

De ce fait, l'objectif de la coordination est de relier, unir et harmoniser tous les actes et tous les efforts pour atteindre les objectifs organisationnels.

*La coordination dans une organisation publique se traduit généralement par la centralisation du pouvoir et par l'imposition par la technocratie<sup>77</sup>, de normes et de procédés standardisés qui en guident la réalisation.*

## **6. La performance des entreprises publiques**

Dans le champ de l'administration publique<sup>78</sup>, la notion de performance, à laquelle est souvent associée une connotation négative, doit être entendue au sens anglais du terme qui

---

<sup>77</sup> Mise au point de machines, logiciels, règlement et procédures de travail...

signifie réalisation, mise en œuvre ou encore résultat. La performance publique doit donc être comprise comme la faculté des organisations publiques à mettre en œuvre les politiques publiques et à rendre compte de leurs résultats.

Le pilotage par la performance a été un mouvement général dans les pays de l'OCDE, le plus souvent pour répondre à des difficultés budgétaires, à l'obligation de rationaliser la gestion publique et à une volonté du pouvoir législatif de mieux affirmer son influence sur la gestion des finances publiques. En arrière plan, se dessine la nécessité de légitimer à nouveau l'action publique et l'exigence de se doter des moyens pour piloter, dans un souci d'efficacité et d'efficience, les politiques publiques.

La gestion à la performance concerne d'abord le volet budgétaire à travers la budgétisation par programmes, traduction des objectifs stratégiques des gouvernements. Elle a été le catalyseur d'une gestion plus stratégique et rationnelle dépassant le simple cadre financier et concernant tous les niveaux de l'administration : mise à plat des missions et des activités ; définition d'objectifs, hiérarchisation des priorités, identification des ressources et des processus concernés ; mise en place des outils de suivi, mesure et contrôle.

Au-delà de cette rationalisation de l'action publique, on assiste, dans tous les pays qui ont mené des réformes, à un rééquilibrage entre le politique et l'administratif : au politique la charge de définir les orientations et d'en contrôler la mise en œuvre, à l'administratif celle de la déclinaison opérationnelle.

## **7. La structure des entreprises publiques**

Une organisation est un système d'allocation collective, dont le problème majeur consiste à définir des modes de coopération efficaces entre ses membres, articulé autour d'une structure hiérarchique et traversé par de multiples jeux de pouvoir, caractérisé par la poursuite de certains objectifs, qui doit faire face à un contexte particulier et établir avec lui des relations durables. Toute organisation selon H.Mintzberg<sup>79</sup>, comme le montre la figure peut être décrite selon cinq composantes fondamentales :

---

<sup>78</sup> Françoise Waintrop et Celine Chol (2003), « une vision systémique de la performance : quelques leçons tirées des expériences étrangères », 13<sup>e</sup> colloque international de la revue « politiques et management public » 24-25 Novembre 2003.

<sup>79</sup> H.Mintzberg (1982), « Structure et dynamique des organisations », éditions d'organisation.

- a) Le centre opérationnel : il inclut les membres de l'organisation qui produisent eux-mêmes les biens et services ou en soutiennent directement la production – les opérationnelles. C'est le cœur de l'organisation, la partie qui permet à l'ensemble de survivre.
- b) Le sommet stratégique : Il est composé des cadres dirigeant de l'organisation et de leurs conseillers. Sa fonction est de faire en sorte que l'organisation remplisse sa mission de façon efficace et qu'elle serve les besoins de ceux qui la contrôlent ou ont du pouvoir sur elle.
- c) La ligne hiérarchique : Elle regroupe tous les cadres moyens qui siègent dans une ligne directe d'autorité formelle entre les membres du sommet stratégique et ceux du centre opérationnel.
- d) La technostructure : elle est composée des analystes. Situés en dehors de la structure d'autorité formelle, ces analystes sont les moteurs de la standardisation dans l'organisation.
- e) Les fonctionnels de support logistique : Il est composé de tous les services qui fournissent un soutien indirect au reste de l'organisation. Ces unités fonctionnelles ont connu une croissance importante entre 1950 et 1960.

Toute entreprise organisée doit disposer d'un certain nombre d'outils et de moyens, ou tout simplement d'une structure qui lui permet d'assurer la coordination nécessaire entre les membres de l'organisation et d'harmoniser l'ensemble des activités qui y sont entreprises. La structure organisationnelle<sup>80</sup> permet d'identifier les dispositifs qui permettent de répartir, coordonner et contrôler les activités et d'orienter le comportement des hommes dans le cadre des objectifs de l'entreprise; à partir de :

- **l'organigramme** et des liaisons hiérarchiques qu'il prévoit (pyramidal, comités, commissions, conseil...),
- **analyse des degrés de** (spécialisation, coordination et formalisation).

Selon Mintzberg (2002), toute structure est influencée par divers paramètres de conception dont la nature et le degré de la spécialisation des tâches, le degré de formalisation du

---

<sup>80</sup> Mintzberg Henri, « Structure et dynamique des organisations », éditions d'organisation, 1995 & « Le voyage au centre des organisations », éditions organisation, 2001.

comportement des divers acteurs organisationnels et la coordination du travail et selon le même auteur la culture organisationnelle (idéologie) différencie une organisation d'une autre.

On peut associer à la plupart des organisations publiques, une structure mécaniste caractérisée par une spécialisation et une forte bureaucratisation.

Ce qui émerge le plus clairement dans la bureaucratie mécaniste se sont les tâches fortement spécialisées, les tâches opérationnelles routinières, les procédures très formalisées, les unités de grande taille au niveau du centre opérationnel, la confiance dans la base fonctionnelle quant au regroupement des tâches au sein de la structure, le faible usage des mécanismes de liaison ainsi que de la formation, le pouvoir décisionnel relativement centralisé avec un certain usage des systèmes de planification, et la structure administrative élaborée qui conserve une distinction très forte entre "line" et "staff".

La bureaucratie mécaniste compte surtout sur la standardisation des processus de travail pour assurer la coordination. Cette standardisation étant réalisée par la technostrucure, c'est elle qui émerge comme l'élément clé de la structure. C'est cette structure que Woodward en 1965 a mise en évidence dans les entreprises de production de masse, (Burn et Stalker 1966) dans l'industrie textile, Lawrence et (Lorsch 1967) dans l'entreprise de conteneurs, (Crozier 1964) dans le monopole du tabac, c'est aussi la structure à laquelle le groupe (Pugh et al. 1969) renvoie quand il parle de "bureaucratie axée sur le débit de travail".

Elle est souvent associée à des environnements simples et stables. Car de la même façon qu'il n'est pas possible de rationaliser et simplifier le travail qu'exigent les environnements complexes, il n'est pas possible de prédire celui des environnements dynamiques et les rendre ainsi répétitifs et standardisés. Il en découle que la bureaucratie mécaniste cherche à s'assurer que son environnement demeure simple et stable. Pour assurer cette stabilité et exercer un contrôle étroit, la bureaucratie mécaniste préfère faire plutôt qu'acheter pour approvisionner ses propres services de soutien partout où c'est possible. On retrouve ce type de configuration dans des organisations mûres. On tend aussi à les identifier avec des systèmes techniques régulateurs, car ceux-ci ont tendance à rendre le travail routinier et par-là même à le standardiser. On associe souvent la bureaucratie mécaniste au contrôle externe, en effet plus le contrôle externe d'une organisation est étendu, plus sa structure tend à être centralisée et formalisée, constituant par-là même les deux éléments structurels principaux de la bureaucratie mécaniste. En revanche, on ne la trouve généralement pas avec les systèmes

techniques sophistiqués ou automatisés parce que l'un disperse le pouvoir parmi le personnel fonctionnel alors que l'autre nécessite une structure administrative qui conduirait l'organisation vers une configuration différente.

Dans cette vision, la structure des organisations publiques est héritière de l'organisation tayloriste et le leader démocratique de Max Weber qui détient l'autorité, donne des ordres qui sont autant de règlements (notes de services) qui ont aussitôt valeur juridique. Également une réelle définition des tâches avec une forme d'organisation fortement hiérarchisée qui suppose une stricte dépendance des niveaux hiérarchiques inférieurs à ceux qui sont supérieurs. La centralisation des pouvoirs et la prise de décision dans les organisations publiques comme dans toutes les organisations mécanistes affaiblissent l'effort de résistance de celles-ci de façon adéquate face aux changements. En outre, l'appareil administratif des entreprises publiques et de ses organisations une entrave à l'innovation, à l'ingéniosité et à la créativité des employés. Son but est de gommer les individualités afin de valoriser l'organisation dans son ensemble.

## **Section 4 : L'inefficacité des mécanismes de gouvernance dans les entreprises publiques**

Comme, on l'a vu précédemment<sup>81</sup>, le dirigeant (agent) n'agit pas toujours dans le seul intérêt des actionnaires (principal), il poursuit des buts différents. Dans cette perspective, la théorie de la gouvernance que l'on peut situer en aval des avancées pionnières de la théorie de l'agence vise à minimiser les coûts d'agence et de transaction entre propriétaires et dirigeants par la mise en œuvre de mécanismes de contrôle assurant la performance de l'entreprise et la création d'une valeur actionnariale maximale<sup>82</sup>.

Dans le cas de l'entreprise publique, elle est soumise à une tutelle, au demeurant multiple et multiforme, elle apparaît comme une forme particulière de propriété à laquelle est associée un jeu complexe de relations d'agence car selon Charreaux (1997), si on attribue, comme il

---

<sup>81</sup> Section1

<sup>82</sup> Le débat s'est orienté depuis quelques années vers un gouvernement d'entreprise créateur d'une valeur pour les partenaires de l'entreprise. Les partenaires peuvent être définis selon Freeman(1984), comme tout groupe ou individu qui peut être affecté par la réalisation des objectifs de la firme. Toutefois l'actionnaire reste au cœur du débat comme créancier résiduel devant bénéficier de la rente résiduelle.

est d'usage, le rôle du principal aux citoyens, la relation avec le dirigeant de l'entreprise publique est loin d'être directe. Il y'a interposition à un premier niveau des élus parlementaires (députés), à un deuxième niveau des membres du gouvernement et à un troisième niveau de la bureaucratie publique. Ce qui tend à accroître la latitude discrétionnaire des dirigeants des entreprises publiques dont certains font sans doute un lien entre la durée de leur mandat et celle du gouvernement en place. Par ailleurs les mécanismes internes et externes de gouvernance dans ces entreprises apparaissent peu efficaces.

## **1. Les mécanismes internes de gouvernance**

Les mécanismes internes de gouvernement sont les moyens internes à l'entreprise permettant de discipliner les dirigeants afin qu'ils agissent dans l'intérêt des actionnaires. Parmi ces différents moyens, on distingue notamment le rôle disciplinaire assumé par le conseil d'administration d'une part, et les méthodes d'incitation par la rémunération des dirigeants d'autre part.

La rémunération des dirigeants par des stock-options leur permettant d'acquérir des actions dans le futur permet parmi les différents modes de rémunération de mieux aligner les intérêts du dirigeant sur ceux des actionnaires, car il doit valoriser les actions de l'entreprise pour accroître la valeur de ses stock-options. Cette forme de rémunération s'est par conséquent beaucoup développée ces dernières années et l'on considère que dans la plupart des grandes sociétés, plus de 50% des revenus des chefs d'entreprises sont indexés sur la valeur boursière de leur société (Polin J-P, 2002), cependant concernant l'entreprise publique il est impossible de rémunérer les dirigeants par le biais des stocks-options, ces derniers nécessitant la cotation des titres.

Selon la théorie de l'agence, le conseil d'administration est donc le principal mécanisme interne permettant de contrôler l'opportunisme des dirigeants à condition qu'il soit efficace. Les règles et les pratiques qui définissent la composition et le fonctionnement de ces conseils sont différentes d'un pays à l'autre. Par exemple en Afrique le rôle du conseil d'administration est précisé par le code OHADA, c'est le conseil d'administration qui nomme et révoque le président-directeur général et les directeurs généraux et qui fixe leur rémunération. Il doit notamment s'assurer que les décisions prises par les dirigeants servent les intérêts des actionnaires. L'efficacité d'un conseil d'administration est fonction de son indépendance, qui dépend surtout, d'après la littérature, de la structure du conseil d'administration (administrateurs internes /administrateurs externes).

Le fonctionnement des conseils d'administration des entreprises publiques est fort influencé par les sphères politiques, le conseil d'administration est supposé exercer ses responsabilités et ses pouvoirs sans qu'il fasse l'objet d'un contrôle direct et régulier de la part du gouvernement, or les nominations et révocations des dirigeants sont faits par l'état actionnaire. Le conseil d'administration résiste peu aux pressions du ministre de tutelle ou du gouvernement lorsqu'il faut faire des choix stratégiques engageant l'avenir de l'entreprise, nommé les dirigeants, les membres du conseil, et les présidents du conseil. En Afrique la nomination comme président du conseil d'administration dans les entreprises publiques apparaît souvent comme une reconnaissance par l'état des services rendus à la nation par ceux qui y sont nommés, c'est donc l'état qui véritablement décide de ces nominations. L'indépendance des conseils d'administration dans les entreprises publiques est par conséquent illusoire.

On peut également rechercher des explications à la faiblesse du contrôle exercé par le conseil d'administration des entreprises publiques dans le manque d'incitations suffisantes des administrateurs lié à l'absence légale de rémunération et d'implication de la responsabilité personnelle (à l'exception des personnes qualifiées) ou encore à la proximité existant entre les administrateurs représentant l'état et les dirigeants issus de la haute fonction publique (Charreaux, 1997).

## **2. Les mécanismes externes de gouvernance**

Les mécanismes externes de gouvernance reposent essentiellement sur le marché des prises de contrôle, sur le marché des biens et des services, et sur le marché du travail des dirigeants.

Les offres publiques d'achat OPA agissent comme une menace directe et indirecte à l'égard des dirigeants incompetents ou trop peu soucieux de l'intérêt des actionnaires. La simple menace d'une OPA peut contraindre les dirigeants craignant de perdre leur emploi à maximiser la valeur actionnariale, car de façon générale une prise de contrôle s'achève souvent par le transfert de contrôle, la disparition des entreprises peu performantes et le licenciement des dirigeants incompetents.

Shleifer A et Vishny R W (1989), suggèrent cependant que les OPA hostiles, que la théorie de l'agence interprète comme des opérations de discipline réalisées par des équipes dirigeantes performantes pour éliminer les dirigeants les moins efficients du marché, peuvent constituer des stratégies d'enracinement pour les dirigeants désireux de conserver leur place à la tête de l'entreprise. Les sociétés rachetées peuvent représenter des investissements

spécifiques au capital humain des dirigeants et augmenter le coût de leur remplacement pour les actionnaires (Alexandre H et Paquerot M (2000)). Par ailleurs le recours à un tel mécanisme pour discipliner les dirigeants n'est guère possible dans les entreprises publiques, d'une part parce que ces entreprises échappent à la discipline des marchés des capitaux, d'autre part parce que leurs titres financiers sont inaliénables.

Les marchés des biens et services permettent aussi de discipliner les dirigeants notamment en cette ère de mondialisation où les échanges sont source de concurrence acharnée entre les entreprises. La gestion d'un dirigeant au détriment des actionnaires se verra limitée par la pression concurrentielle (Amann B et Couret A, 1992), la pression concurrentielle constitue en effet une menace de sanction pour les dirigeants les moins performants dont les entreprises qu'ils gèrent présentent des coûts élevés qui obèrent leur compétitivité. L'insuffisance des résultats voire la disparition éventuelle de ces entreprises entraînerait également la perte d'emploi de leurs dirigeants.

La pression concurrentielle considérée comme un mécanisme de discipline, peut entraîner des effets pervers en incitant des dirigeants moins performants à entreprendre des investissements fortement risqués pour continuer à générer des profits comparables aux concurrents (Charreaux, 1997). Le marché des biens et services ne peut jouer pleinement un rôle de discipline concernant les dirigeants des entreprises publiques du fait de la théorie des rentes et de celle du « public choice ». Les entreprises publiques lorsqu'elles sont des monopoles naturels ou se situent dans des secteurs très réglementés comme c'est souvent le cas échappent à la concurrence. Etant en situation de rente, les dirigeants jouissent d'un faible contrôle de l'état actionnaire.

Les dirigeants opportunistes peuvent par ailleurs servir leurs intérêts en mettant en avant la primauté de l'intérêt général pour justifier des marges faibles réalisées par les entreprises dont ils sont responsables.

Alchian et Demsetz(1972), mettent en avant le marché des dirigeants comme le mécanisme principal de discipline des dirigeants mais ce mécanisme est inopérant pour ce qui est des entreprises publiques. Le marché managérial lorsqu'il est concurrentiel utilise les deux leviers identifiés dans la théorie de l'agence : la menace d'éviction et la rémunération (Allemand.I, 2006). Il permet de sanctionner les dirigeants non performants, en favorisant la décision de leur remplacement par son offre de candidats de qualité, il pénalise ex post les dirigeants révoqués dans la mesure où les pénalités appliquées par le marché managérial sont

substantielles (difficulté de retrouver un nouvel emploi, faiblesse relative de la rémunération si le dirigeant retrouve un autre emploi), il offre une récompense aux dirigeants performants (postes plus avantageux). Ainsi selon Charreaux (1997), un marché concurrentiel des dirigeants devrait permettre d'orienter les dirigeants plus efficaces vers les entreprises les plus performantes qu'elles soient privées ou publiques. Une telle allocation exige d'une part une bonne évaluation du potentiel des managers, or la valorisation de l'immatériel pose problème, l'évaluation du dirigeant doit tenir compte à la fois, de l'appréciation du capital humain managérial, de l'évaluation du dirigeant en fonction de la performance des entreprises où il a exercé précédemment, et enfin l'analyse de l'adéquation du profil du candidat aux spécificités et besoins de la cible. L'évaluation du dirigeant apparaît donc fort complexe. D'autre part, il faudrait que les entreprises les plus performantes soient disposées à recruter ces dirigeants les plus performants. La nomination des dirigeants dans les entreprises publiques ne semble pas obéir uniquement à ces règles, sinon comment expliquer la présence du même dirigeant à la tête d'une entreprise publique durant des décennies alors qu'elle alterne des phases de performances et des phases de déficits, comment expliquer la nomination à la tête d'une entreprise publique plus prestigieuse de certains dirigeants n'ayant pas été performants où ils ont exercé précédemment. Le recrutement du dirigeant d'une entreprise publique ne dépend donc pas essentiellement de ses compétences managériales, le politique y joue un rôle privilégié, ce qui tend à réduire l'effectivité du marché des dirigeants comme mécanisme de discipline des dirigeants.

Au-delà de l'impact du politique dans le recrutement des dirigeants des entreprises publiques, Stiglitz J. E et Edlin A.S(1992) montrent, comment des dirigeants opportunistes peuvent manipuler processus d'enracinement qui tend à réduire l'efficacité du marché managérial et qui ne peut être réduit que si le coût de sortie du dirigeant opportuniste et donc la perte de rente concernant les l'information pour dissuader les managers concurrents de postuler à la direction de l'entreprise. Il s'agit d'un investissement idiosyncrasiques qu'il a réalisés est inférieur aux gains futurs générés par le changement du dirigeant.

Les mécanismes de gouvernance tant internes qu'externes dans les entreprises publiques s'avèrent peu efficaces pour discipliner les dirigeants et les conduire à maximiser la valeur actionnariale. Ce qui explique aussi la faible performance des entreprises publiques par rapport aux entreprises privées.

## **Section 5 : Les limites de l'entreprise publique**

La gestion de l'entreprise publique est caractérisée par la combinaison de logiques d'action de natures différentes<sup>83</sup>, souvent contradictoires : logique de contrôle public et logiques des relations marchandes, intérêt général et intérêt particulier, qui affiche une double tension au niveau du processus de décision, des politiques de l'entreprise et du son système de gestion.

### **1. Les limites d'ordre politique**

L'entreprise publique est soumise à la fois à la rationalité de gestion et à la rationalité politique<sup>84</sup>. Il apparaît au sein de cette organisation qu'il y a une opposition entre les valeurs du politique (promesses électorales par exemple) et les valeurs du management traditionnel. Elle est soumise à une régulation par le système politique, or ce système est caractérisé par un circuit long, passe par plusieurs étapes, une périodicité faible et une information peu notable. Ecartelée entre deux logiques, la décision stratégique est supposée d'une part prendre compte les effets externes liées à l'activité de l'entreprise et d'opérer les arbitrages entre les différents intérêts en présence et un comportement privilégiant les objectifs particuliers (recherche du profit, satisfaction des dirigeants et du personnel).

### **2. Les limites idéologiques**

La gestion publique est imprégnée de considérations redistributives importantes qui n'ont pas de place dans la gestion des entreprises.

La logique marchande de l'entreprise publique qui lui commande de segmenter ses marchés et de différencier ses produits de façon à tirer le meilleur parti des meilleurs créneaux de demande solvable. Or la logique de redistribution ne peut pas intégrer ces normes. L'attitude d'intérêt général qui sans exclure certaines formes d'adaptation, peut consister à faire preuve du volontarisme, en faisant évoluer la demande plutôt que s'y soumettre.

### **3. Les limites d'ordre cognitif**

L'utilisation de nouvelles méthodes de gestion requiert des connaissances dans la maîtrise donne naissance à de nouveaux métiers. Or ces métiers ne trouvent pas une vraie reconnaissance dans les organisations publiques. La gestion du personnel repose sur les

---

<sup>83</sup> Jean Pierre Nioche, « Gérer l'ambiguïté », Revue Française de gestion, Mai – Juin 1979, p76-82.

<sup>84</sup> Les entreprises publiques n'ont pas les mêmes finalités avec les entreprises privées.

principales garanties statutaires d'où il en résulte des difficultés d'adaptation, de motivation et de mobilisation du personnel.

La politique des marchés publics est dominée par la recherche de la protection des fonds publics à travers une réglementation contraignante et de nombreux contrôles. Les choix technologiques sont souvent influencés par des considérations dépassant le cadre de l'entreprise : développement d'une nouvelle compétence technologique, de la production nationale, maintien des emplois, ....

#### **4. Les limites d'ordre financier**

Le contrôle public suppose que les décisions de tarification et de financement relève de la tutelle mais l'exercice de celle-ci conduit à d'autres contradictions puisque l'Etat doit veiller à l'équilibre entre une politique de modération des tarifs publics dans un but conjoncturel de lutte contre l'inflation et une politique de réel prix et de renforcement de l'autofinancement des entreprises.

Le problème de mesure de performance au sein de ses organisations, le critère comptable qui est censé maximiser l'intérêt financier des propriétaires s'oppose à la logique d'intérêt général qui elle pose de redoutables problèmes de mesure (exemple le critère du surplus).

L'utilisation des méthodes de gestion dans un but non lucratif fait apparaître des problèmes de transposition et d'adaptation très important parce que le milieu d'utilisation de ces méthodes est lucratif. (Le contrôle de gestion par exemple).

Toutes ces dilemmes sont dû à l'introduction des méthodes de gestion privée qui poursuivent un seul objectif de maximisation des profits or pour les organisations publiques dégager un surplus ne figure pas dans leurs priorités.

Le bon management n'est pas seulement accumulé les outils modernes de gestion, mais l'essentiel est de développer une culture de gestion. Le management n'est pas seulement une affaire d'outils mais également de comportement

## **Chapitre 3 : La privatisation des entreprises publiques : théories et faits**

## **Section 1 : La notion de privatisation à la lumière des différentes expériences**

La privatisation est un phénomène, récent de portée générale avec des origines très vagues (idéologique, pragmatique,...). Le point de départ le plus significatif de ce mouvement est le programme Chilien en 1974, ensuite l'Europe occidentale, les économies planifiées après la chute du mur de Berlin, de nombreux pays d'Afrique, d'Asie, d'Amérique Latine poussés dans cette voie par les plans d'ajustement structurel du Fonds Monétaire International (FMI).

Sa dimension financière est considérable, 328 milliards de Dollars pour l'ensemble du monde entre 1985 et 1992.

Le terme privatisation est entré dans la langue française, il y a plus de trente ans, il recouvre le transfert au secteur privé d'une activité relevant antérieurement du secteur public. Ce changement de propriété repose sur un dispositif juridique complexe et s'inscrit dans une perspective systémique. Il s'agit de transformer les comportements des agents économiques et pas seulement les « dénationaliser ».

Les privatisations ont partout d'importantes répercussions économiques. Le changement de régime de propriété affecte de nombreuses dimensions de la vie économique. Certains relèvent de la gestion, les autres ont une portée plus globale.

*Du point de vue managérial*, l'objet est de rechercher des structures d'entreprises adaptables et plus performantes. Les promoteurs de la privatisation espèrent une amélioration de la performance des entreprises concernées. De ce fait, privatisation doit lever toutes les ambiguïtés sur les finalités de l'unité de production et l'efficacité marchande devient le critère de l'unité collective. Or que l'efficacité dépend plus du degré de concurrence, de la contestabilité du marché que de la nature des droits de propriété dans les situations monopolistiques.

L'avantage essentiel aussi attendu est la modification du système d'incitation des dirigeants. L'actionnaire étant supposé plus dynamique que l'électeur ou le politicien, la privatisation devrait entraîner une activation de la *relation principal-agent*, particulièrement atome dans les organisations publiques. Sur le plan pratique, les entreprises privatisées accèdent plus facilement aux marchés financiers. Leurs projets d'investissement et leur croissance se trouvent favorisés.

*Du point de vue global*, les privatisations ont eu trois principales conséquences :

1. elles ont contribué à la solution de problèmes budgétaires ;
2. elles ont ensuite été un facteur de dynamisation de la place financière nationale ;
3. enfin elles ont été un stimulant de la croissance.

Les privatisations ont eu des conséquences plus ou moins profondes selon les pays, par exemple elles ont bouleversés la vie économique et sociale des pays d'Europe de l'Est<sup>85</sup>.

*Quel est le véritable visage de la privatisation aujourd'hui ? Quels sont ses fondements théoriques ? Que pouvons-nous retenir des études empiriques sur le phénomène ?* Ce sont là les questions auxquelles ce chapitre tentera d'apporter une réponse.

### **1. Approfondissement du concept de privatisation**

Le terme privatisation peut être utilisé dans plusieurs acceptations différentes qui dépendent principalement de son objet. En effet, selon que l'on parle de privatisation de l'économie, du secteur ou de l'entreprise la signification et les formes de privatisations sont différentes. Notre recherche s'intéresse à la dernière forme de privatisation mais il nous paraît important d'évoquer les diverses acceptations afin de mieux cerner les différents cas d'obstacles à la privatisation et de délimiter ainsi notre objet d'étude.

*Le concept de privatisation est d'une ambiguïté souvent dénoncée par plusieurs auteurs, d'une manière générale, on peut cerner ce concept selon trois niveaux différents*<sup>86</sup>. Ainsi, on peut appréhender la privatisation selon trois principales approches (Cook & Kirkpatrick, 1998 ; Vickers & Yarrow, 1989) :

- La première approche fait référence à une modification dans le régime de propriété d'une entreprise antérieurement publique en faveur de la propriété privé ; il sera alors ici question de désinvestissement ou de dénationalisation.
- La seconde, beaucoup plus classique en économie, correspond à la déréglementation ou la libéralisation de certains secteurs dans lesquels, seuls les entreprises publiques ont accès.
- La dernière approche, suppose le déplacement, sinon le transfert de l'offre d'un service ou de la production d'un bien du public au privé, pendant que l'État conserve la responsabilité ultime et exclusive de sa production.

---

<sup>85</sup> Daniel Labaronne (1999), « Les privatisations à l'Est », Editions Management Société, l'Actualité de la gestion, collection dirigée par G.Charreaux , P.Joffre et G.Koenig.

<sup>86</sup> Pierre Guislain (1995), « Les privatisations un défi stratégique juridique et institutionnel », Edition De Boeck.

*A un premier niveau*, la privatisation peut-être définie au sens le plus large, comme étant le transfert, en partie ou en totalité, des activités d'une entreprise préalablement publique, au secteur privé. Elle peut être également un terme ou une notion utilisée pour transmettre une variété d'idées. Le concept revêt donc des significations différentes, selon le type d'économie en usage, le régime et les structures politiques qui prévalent dans chaque pays (Ramanadham, 1989). Au sens plus strict, au transfert des compétences du secteur publique vers le secteur privé et aux contrats, concessions et transfert de propriété accordés par l'État à des entités privées pour exécuter des tâches bien précises, en vue d'introduire la concurrence dans le secteur public. Mais il faut ajouter que la privatisation n'est pas seulement réductible au simple transfert d'actifs du secteur public vers le secteur privé (Dunleavy, 1986 ; Vudhithornetiraks, 1996 ; Carreau, 1996 ; Peacock, 1984 ; Hanke, 1987 ; Shirley, 1998, 1999 ; Shirley & Walsh, 2000).

Sader (1998) définit la privatisation comme: « (...) the transfer of operational control of an enterprise from the government to the private sector. Although operational control can be placed in private hands, through leases, concessions, or management contracts, control is most often secured by majority ownership (...). Privatization thus includes any transaction that result in a government ceding ownership control by decreasing its equity stake from 50 percent or more less than 50 percent. This definition would therefore include equity dilutions and joint ventures, where a government holds no more than 50 percent of equity and has ceded management control to the private shareholders »<sup>87</sup>.

*A un deuxième niveau*, on peut parler de la privatisation d'un secteur, qui implique à titre principale l'ouverture dudit secteur à l'initiative privée, typiquement par l'abolition du monopole public et l'octroi de licence. Elle consister à réduire l'étendue et le rôle du secteur public, ses prérogatives et son influence. Ainsi, elle désignerait (Wright, 1993):

- le transfert au secteur privé, de la responsabilité entière et totale des politiques dont l'État assurait préalablement le fonctionnement ;
- la réduction de l'ensemble des services publics, avec forte délégation au privé ;
- la limitation des ressources financières de tous les organismes fonctionnant sous financement public afin d'inciter ceux-ci à se rediriger vers le privé ;
- la sous-traitance auprès d'organismes du secteur privé, l'exécution des services publics ;

---

<sup>87</sup> F. Sader (1994), "Privatizing Public and Foreign direct investment in Developing countries: 1988-1993". Washington, D.C., IFC

- la libéralisation de certains secteurs traditionnels (notamment, les télécommunications, les transports, l'eau et l'énergie) afin de faciliter l'entrée en concurrence des investisseurs privés
- et enfin, l'introduction des méthodes de gestion relevant du privé dans le secteur public afin de faciliter une orientation vers l'efficacité et vers le marché.

Enfin, la privatisation réaffirme l'urgence et la nécessité d'une compétitivité accrue dans un cadre concurrentiel qui ne peut se concevoir dans un marché monopolistique réglementé. En outre, la privatisation permettrait à certains épargnants d'accéder aux places boursières et, plus encore, faire des salariés des propriétaires de leur entreprise, et encourage de ce fait, l'instauration d'un capitalisme populaire. Les privatisations du premier niveau font également partie de ces mesures de privatisations sectorielles.

Le concept de privatisation peut être abordé de manière plus large encore pour inclure, non seulement la privatisation d'entreprises et de secteurs, mais également la privatisation d'une économie. Elle désigne une multitude d'initiatives politico-économiques, mises en œuvre par les gouvernements pour modifier l'équilibre entre le secteur public et privé, afin de mieux définir les rôles de chacun. La privatisation n'est pas perçue comme un objectif en soi, mais plutôt comme un prolongement des actions de restructuration menées jusqu'alors pour aboutir à une plus grande efficacité économique.

En fait, la privatisation poursuit plusieurs objectifs qui sont essentiellement d'ordre budgétaire et économique. Ainsi, le concept de privatisation pourrait désigner aussi bien la réduction des réglementations gouvernementales que le déplacement des droits de gestion du secteur public vers le secteur privé (Kumssa, 1996 ; Thomas, 1998). En outre, dans son essence propre, le concept de privatisation fait autant référence au transfert des activités relevant du domaine public vers le secteur privé, qu'à l'introduction des méthodes de gestion du secteur privé vers le secteur public (Bédard & Tereraho, 1994).

Mais au-delà de la pluralité de définitions et d'acceptations du concept, il faut ajouter que le terme privatisation renvoie à des conceptions aussi différentes que variées, selon l'approche économique de chaque école, ou selon les conceptions que l'on a selon qu'on se situe en Europe ou aux États-Unis. En fait, dans les pays européens avec une longue tradition étatique et où le rôle de l'État est accru, la privatisation renvoie tout simplement au retour plus ou moins intégral au secteur privé. Par contre, dans l'hémisphère nord américain (Canada et

États-Unis) où les entreprises publiques n'ont véritablement pas connu un développement important, la privatisation équivaut ni plus, ni moins au recours aux lois du marché afin de délivrer des biens et services publics selon des modalités spécifiques (Parenteau, 1989).

La privatisation peut être aussi appréhendée selon plusieurs perspectives : la première perçoit la privatisation comme le retrait de l'État de certaines activités et secteurs non stratégiques ; la seconde, définit la privatisation comme étant la démarche par laquelle, un État ou un gouvernement, confie ou délègue, l'offre d'un service ou la production d'un bien au secteur privé, et ce type de privatisation fait référence à ce que l'on désigne communément sous le terme de « contracting out » (Donohue, 1989).

*Mais privatiser n'est pas forcément synonyme de transfert de propriété, le concept de privatisation caractérisant une démarche et une réelle volonté d'amélioration de la performance et de l'efficacité des organisations publiques, tout en soumettant celles-ci aux incitatifs du marché.*

## **2. Privatisation et contexte historique**

Depuis quelques décennies, les relations économiques de nombreux États échappent de plus en plus aux seules frontières nationales. Les effets de la mondialisation de l'économie, la concurrence interentreprises, les exigences de plus en plus croissantes du public ont largement modifié le rôle et la place de l'État et des entreprises publiques. Que ce soit dans les secteurs de l'industrie, des postes et télécommunications, des transports, le concept est partout le même : les services publics se doivent d'être peu onéreux, fiables, performants et évolués afin de répondre aux besoins transnationaux (Posner, 1974).

La réforme des institutions publiques, la modernisation de l'État, la réduction des effectifs pléthoriques du secteur public et l'intervention de plus en plus accrue du secteur privé (notamment par les partenariats public/privé) ont largement contribué le portrait économique dans lequel évoluaient, jadis les entreprises publiques : la privatisation pouvait ainsi, pas à peu, et ce avec la bénédiction des cabinets d'experts et de consultants issus majoritairement des banques d'affaires internationales qui souscrivent à l'approche néolibérale (Peltzman, 1971). Avec les diverses crises économiques que connaissent nombre de pays, l'orthodoxie du non-État ou de l'État minimal n'est pas qu'une vue de l'esprit ; elle est bien réelle car l'État, partout semble en recul et en perte de vitesse (Nigon, 1996 ; Viravan, 1991). Le concept de privatisation qui équivaut à un transfert au secteur privé des entreprises appartenant jusqu'alors au portefeuille d'État a véritablement connu un regain d'intérêt à partir des années

70. Cependant, la pratique n'est ni originale, ni nouvelle en soi car déjà sous l'ère Meiji, le Japon a connu une telle politique de désengagement de l'État (Chitou, 1991).

En effet, une douzaine de privatisations ont été réalisées par le régime japonais entre 1874 et 1885, pour des raisons de crise financière. Une telle approche a déjà été soulignée par Adam Smith<sup>88</sup> en Angleterre, lorsqu'il évoqua en 1776, le principe de la vente des terres de la couronne comme moyen de permettre aux grandes monarchies européennes endettées de régler leurs comptes.

Entre 1960 et 1970, les gouvernements d'environ cent pays ont vendu l'équivalent de deux cent cinquante milliards de dollars d'entreprises publiques à des investisseurs privés. Selon les estimations de l'OCDE en 2002, la vente d'entreprises publiques a représenté 13 milliards d'euros entre 1986-1988, 15 milliards entre 1993-1995, 9,4 milliards entre 1995-1997 et enfin, 31 milliards entre 1997-2002. En Hongrie par exemple, les programmes de privatisation entamés depuis 1990 sont presque terminés. Ainsi, la vente des propriétés de l'État a rapporté environ 13 milliards de dollars et seules 120 entreprises représentant une valeur d'environ 1,4 milliards de dollars restent à vendre aux investisseurs privés, et plus des 80% du PIB de ce pays est produit par les entreprises privatisées.

Tableau 2 : Montants des privatisations dans la zone OCDE (en milliards de \$)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
16	20	25	40	55	54	53	96	101	96	67	20

Source : OCDE 2002<sup>89</sup>

Aux États-Unis, les privatisations ont d'abord concerné un certain nombre de services municipaux dès le début des années 60 : enlèvement des ordures ménagères, transports urbains, installations sportives, voiries, pompiers, etc. Elles ont pris ensuite la forme de «dénationalisations» en Angleterre de façon systématique, de «désétatisations» en France, puis dans les autres pays développés, dans le tiers monde ensuite, et dans les anciens pays socialistes en transition vers le marché, enfin.

<sup>88</sup> Voir Smith, A. (1976). Recherche sur la Nature et les Causes de la Richesse des Nations : les grands thèmes. Paris, Gallimard.

<sup>89</sup> In « Recent Privatisation trends in OCDE countries », OCDE, juillet 2002

Mais selon Candoy-Sekse & Ruig Palmer (1988), ce n'est seulement qu'au début des années 80 que les premiers plus grands programmes de privatisations furent mis en branle, notamment en Grande-Bretagne et au Chili. Selon les estimations de la Banque Mondiale<sup>90</sup>, les sommes recueillies des programmes de privatisations dans les pays en voie de développement s'élèvent en 1988 à près de 2,6 milliards de dollars, et à quelques 23 milliards en 1992.

*D'une manière générale, les raisons qui poussent de nombreux gouvernements à privatiser sont multiples et correspondent souvent à la nécessité pour ceux-ci de réduire le déficit budgétaire et l'endettement de l'État, de favoriser un fonctionnement efficace du marché, d'opérer un changement majeur concernant notamment le rôle de l'État, de drainer l'épargne populaire vers les bourses de valeurs mobilières (encourager l'actionnariat public), et de remédier à la sous capitalisation de certaines grandes entreprises publiques.*

*En outre, divers avantages sont associés aux privatisations, tant sur le plan macro que micro-économique: sur le plan macro-économique, la privatisation contribue à rétablir les grands équilibres, particulièrement au niveau du budget de l'État. Au niveau micro-économique, la privatisation est supposée apporter sur le plan technique une grande efficacité par rapport à la gestion publique.*

La firme privée du type managérial met en place plusieurs protections, des mécanismes de contrôle et une meilleure circulation de l'information à moindre coût. Quant à l'entreprise publique, elle crée un environnement défavorable à l'efficacité économique sur au moins quatre aspects : par sa situation de monopole qu'il abrite des aléas de la concurrence; par son faible degré de contraintes par rapport à la faillite et à l'insuffisance de trésorerie; par son ignorance envers la notion de risque et l'absence de répartition claire de responsabilité en son sein, ainsi que par ses coûts de production exorbitants (Viravan, 1991 ; Chitou, 1991 ; Harteneck & McMahon, 1996 ; Amewokunu, 2000).

Le désengagement des différents gouvernements des secteurs non stratégiques de l'État a été rendu nécessaire en raison notamment des énormes difficultés à la fois économiques, financières et structurelles que vivent ces entreprises et qui pourraient se résumer entre autres

---

<sup>90</sup> Banque Mondiale (1996). Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership. New York, Oxford University Press.

par : les importantes pertes d'exploitation qu'elles connaissent, leur fort taux d'endettement et l'environnement sociopolitique et économique hostile dans lequel elles fonctionnaient.

En effet, il est couramment corroboré et vérifié par des nombreux travaux et recherches (en dépit du fait que les résultats et les statistiques varient d'une étude à l'autre), que l'immense majorité des entreprises publiques sont peu performantes. Leurs rendements sont en dessous de la moyenne et relativement faibles par rapport aux ressources considérables investies pour les promouvoir, leur rentabilité et productivité demeurent basses et leurs structures financières sont relativement fragiles, en plus d'avoir des taux d'endettement particulièrement élevés (Bouin & Michalet, 1991 ; Rhomari, 1989 ; Vickers, 1988 ; Young, 1991).

La situation n'est guère différente en Afrique, où l'on a assisté au cours des dernières décennies, à une vague sans précédent de privatisations. Au Bénin par exemple, l'endettement des sociétés d'État frôlait les quelques 100 milliards en 1985 ; en Côte d'Ivoire, c'était un taux d'endettement dépassant les 200 milliards, et en Guinée, le secteur parapublic absorbait en 1990, plus de 90% du crédit bancaire domestique, sans compter que plus des 35% des emprunts extérieurs de l'État lui étaient alloués<sup>91</sup>. De même, au Niger, les entreprises publiques absorbent jusqu'à 40% des crédits domestiques et près de 31% de la dette publique, et au Mali, les pertes d'exploitation totales des entreprises du secteur public atteignent les 14 milliards de Franc, soit 13% de leur chiffre d'affaire en 1979, et 26 milliards en 1980, soit 21% de leur chiffre d'affaire ; au Sénégal, le déficit global des entreprises publiques est passé de 30 milliards en 1980 pour grimper à 56 milliards en 1983<sup>92</sup>.

Si l'objectif premier de la privatisation est la réduction des déficits budgétaires, il n'en demeure pas moins que le vrai problème posé à travers la politique de transfert de propriété est celui de la performance et de l'efficacité économique des entreprises publiques. La privatisation relèverait donc d'une recherche de l'amélioration des performances des entreprises jusque-là sous la tutelle des gouvernements (Nellis, 1986).

La soustraction de ces entreprises du champ politico-économique de l'État devrait permettre de réunir les conditions nécessaires favorisant leur exploitation efficace mesurée en termes de

---

<sup>91</sup> I.Chitou, (1991) « La privatisation des entreprises du secteur moderne en Afrique ». Thèse de doctorat (Nouveau Régime), Université de Paris 1, Panthéon, Sorbonne.

<sup>92</sup> G.Causse, (1988). « La réforme du secteur parapublic dans les pays en voie de développement : le cas de l'Afrique noire Francophone ». Communication au 3ème colloque international de la Revue Politique et Management Public, Québec, les 03 et 04 Novembre.

compétitivité, de rentabilité, de productivité et surtout de l'importance des profits et des revenus qu'elles généreraient, pour assurer dans une certaine mesure, la dynamique endogène de l'économie toute entière. Ainsi, il fallait se départir de ces entreprises structurellement consommatrices de capitaux qui sont restées dans le giron étatique (Sader, 1994 ; Schultz, 1990).

Les objectifs de privatisation englobent toujours la recherche d'une exploitation efficiente, le transfert accru de la propriété de l'État au secteur privé, la volonté de désengager l'État des charges financières et administratives que représentent la gestion de l'industrie, la mobilisation de fonds pour relancer l'économie ou pour rembourser la dette publique, la nécessité d'améliorer la productivité, le transfert dans le pays des meilleures technologies, la réduction de la demande et de la dépendance publique d'importations, un meilleur service à la clientèle, l'amélioration de la qualité, la réduction des coûts de production, la suppression des rigidités institutionnelles, une gestion vraiment professionnelle, l'introduction d'une concurrence interne, la création et la promotion d'un esprit d'entreprise, la promotion par le système de marché d'une meilleure adaptation de l'offre à la demande, la nécessité d'offrir de meilleurs moyens d'évaluer le fonctionnement efficace de l'industrie et d'attirer des capitaux privés nationaux et internationaux dans l'économie (Wild, 1990).

Selon Luders (1996), « [...] la privatisation remplit plusieurs fonctions en même temps : stabilisation des prix par sa contribution à la réduction du déficit fiscal, augmentation de la production, par son impact sur l'efficacité des entreprises publiques privatisées, augmentation de l'investissement étranger due à l'achat des entreprises publiques par les étrangers, et indirectement par l'effet multiplicateur d'une économie basée sur le secteur privé »<sup>93</sup>.

Ainsi, que ce soit par la nationalisation, le désinvestissement, la déréglementation, le démantèlement, l'approche des partisans de la privatisation vise essentiellement à soumettre les entreprises publiques à la concurrence, seul gage d'une croissance économique soutenue (Luders, 1996).

Le vocable de la privatisation dans les pays de l'est possède au moins trois différentes définitions<sup>94</sup> à savoir :

---

<sup>93</sup> J.R.Luders, (1996), « La privatisation et le rôle de l'investissement direct étranger ». Revue de l'O.C.D.E.

<sup>94</sup> B.Nicot et A.Schatt (1998), « La privatisation dans les pays de l'est et la théorie d'incitation », Revue française de géoéconomique, n°6.

1. le transfert d'actifs publics au secteur privé,
2. le développement des activités privées, qui inclut le premier aspect, mais qui concerne aussi la création ex-nihilo de nouvelles entités privées, grâce à une législation adéquate,
3. la renonciation de l'Etat à contrôler l'allocation des ressources en capital. La privatisation englobe notamment l'idée de subordonner la gestion des entreprises à un objectif de rentabilité.

*La privatisation a avant tout pris un caractère politique, qui consiste à passer d'une économie dirigiste à une économie de marché.* Il importe de distinguer deux types de privatisation : *la petite privatisation* qui concerne des dizaines de milliers d'entités économiques de petite taille en situation de concurrence, *et la grande privatisation ou privatisation de masse* qui concerne les grands groupes industriels, pour lesquels il peut y avoir une substitution de monopoles privés, régulés ou non, aux monopoles publics.

Selon des thèses néo libérales le terme privatiser traduit l'idée d'un certain désengagement de l'Etat parce qu'ils soutiennent l'hypothèse que un trop grand dirigisme freine consciemment ou inconsciemment l'initiative et perturbe les lois du marché.

### **3. Les différentes expériences**

#### *3.1 Les pays d'économie mixte*

A la suite d'importants problèmes de contrôle politique et économique en Grande-Bretagne dans les années 70 et en s'inspirant du courant néolibéralisme, le parti conservateur a remporté la victoire en faisant de la privatisation un de ses principaux thèmes politiques. A partir de 1979, la privatisation prend une autre ampleur que les privatisations passées. Dix ans plus tard, le secteur public est réduit à un cinquième de sa taille originale. Jusqu'à aujourd'hui devenu un exemple à suivre pour la plupart des pays industrialisés.

Dans ce contexte, le mot privatisation a d'abord été assimilé à la dénationalisation, c'est-à-dire au retour des entreprises nationalisées à leurs anciens propriétaires. Très vite cette définition s'est avérée insuffisante, cette notion a été jointe à la vente des entreprises publiques au secteur privé. Or, beaucoup de chercheurs ont pensé que le transfert de propriété n'est qu'un élément du phénomène de privatisation et le changement de propriété seul ne peut

garantir l'amélioration de la performance des organisations. La présence d'un milieu compétitif constitue une condition encore plus importante que le transfert lui-même. La notion de privatisation doit inclure à la fois un changement de mode de propriété et l'établissement de la compétition. Le premier objectif de la privatisation est de libérer les entreprises publiques des influences néfastes de la politique en transférant la propriété à des propriétaires privés mais il faut ajouter un second qui consiste à soumettre les activités des entreprises à la compétition. Dans des situations monopolistiques, les spécialistes en ajoutent un troisième objectif à la privatisation celui de la réglementation. L'établissement d'une réglementation plus souple et plus adaptée joue un rôle important dans le succès du processus de privatisation des entreprises publiques. De ce fait, on peut concevoir la privatisation comme un ensemble de politiques gouvernementales par lequel (Scott, 1993):

- La propriété d'une entreprise publique est transférée à des propriétaires privés ;
- L'augmentation du degré de compétition des marchés ;
- En conséquence de ces deux changements, on aura un cadre réglementaire rationalisé.

### *3.2 Les Etats-Unis*

Contrairement aux autres pays, les Etats-Unis n'ont pas nationalisé leurs entreprises commerciales. De ce fait, l'Etat est très peu impliqué dans la production directe de produits et de services commerciaux, et se trouve avec peu de sociétés à privatiser. Le gouvernement s'est servi de réglementation et de la taxation pour inciter les agents économiques à s'orienter vers l'atteinte des buts nationaux. Il s'est largement engagé dans la redistribution des revenus par biais de plusieurs organismes de réglementation et dans la provision de nombreux services publics de base par différents organismes étatiques. Au lieu de vendre ses quelques entreprises publiques, le gouvernement Américain a tenté d'identifier des moyens visant à alléger la réglementation qui encadre l'activité économique et à transférer une multitude d'activités étatiques au secteur privé en continuant à les financer et contrôler.

Dans ce sens, la privatisation peut prendre deux significations différentes mais complémentaires : celle de la déréglementation et de la sous-traitance. Tupper et Doern (1988), affirment que dans son sens large le terme « privatisation » inclut la vente d'entreprises publiques au secteur privé, et le terme « déréglementation », la libéralisation du commerce et l'augmentation de la sous-traitance dans les services gouvernementaux.

*La déréglementation vise à réduire le rôle de l'Etat dans les différents domaines de l'économie et s'applique autant à des entreprises publiques qu'à des entreprises privées, elle n'entraîne pas systématiquement un changement dans la propriété ou un transfert.* La sous-traitance, touche directement la propriété et le contrôle des moyens de production étatiques. Elle consiste à confier à des organisations privées le soin de mener à bien un certains nombres d'activités accomplies par des organisations publiques. Le gouvernement définit le niveau de qualité du service et paie l'entrepreneur qui le produit.

La privatisation est défini comme transfert des activités de production de produits et de services relevant du secteur public vers le secteur privé. Mais entre autre, sans compétition entre les entreprises privées, cette production risque de ne pas être plus performante que celles des entreprises relevant du secteur public. Donc, on doit intégrer la compétition des marchés au changement de propriété des moyens de production.

### *3.3 Les pays socialistes*

Depuis le début des années 1990, les pays de l'Est commencent à mettre progressivement en place des politiques visant à libéraliser l'économie. La Pologne est le premier pays à lancer un programme de privatisation par voie de législation<sup>95</sup>. Un nouveau cadre légal qui a permis la création d'un ministère de la transformation de la propriété chargé d'encadrer le transfert des entreprises publiques au secteur privé. Les compagnies dont le trésor public est le propriétaire sont vendues durant les deux premières années à des investisseurs locaux ou étrangers. 1841 entreprises publiques ont été privatisées en Août 1992 soit 24,5% de tout l'ensemble des entreprises polonaises. Après la prise du pouvoir par Walesa à l'automne 1992, le rythme des privatisations a été ralenti. Mais on peut ajouter à ce changement politique, quelques facteurs qui ont contribué à cette diminution tel que l'opposition croissante de la population, la résistance des travailleurs et des gestionnaires, le manque de capitaux locaux et la difficulté de restructurer les entreprises privatisées.

Selon Rondinelli et Yurkiewicz (1996), la grande leçon à tirer de l'expérience Polonaise est que le développement de petites et moyennes entreprises et la promotion de l'activité entrepreneuriale sont beaucoup plus importantes que la privatisation des entreprises publiques comme telle, pour orienter le pays vers un système d'économie de marché. L'exemple

---

<sup>95</sup> Selon Du Vall (1994), cinq lois constituent la base légale de la privatisation en Pologne : la loi sur la privatisation des entreprises publiques (1990), la loi sur la privatisation massive et sur les fonds nationaux d'investissement (1992), la loi sur la reprivatisation (1992), la loi sur les compagnies à capital étranger (1991), et la loi sur l'interdiction des pratiques monopolistiques.

Polonais sera suivi par la République Tchèque à la fin des années 1990, par la Hongrie en 1991 et par la Roumanie et la Bulgarie en 1992. Quant à la Russie, elle met en place son premier programme de privatisation entre 1992 et 1994.

Dans les anciens pays communiste, on a tendance à définir la privatisation comme un processus général de reconstitution institutionnelle. En ce sens, la privatisation, elle implique non seulement de profonds changements dans les conditions économiques mais aussi la mise en place de nouvelles conditions politiques et constitutionnelles.

Contrairement aux autres pays, la privatisation dans les pays d'Europe de l'Est s'accomplit dans un environnement transitoire, n'est pas simplement le transfert de propriété de l'Etat à des opérateurs privés. C'est tout un processus par lequel on réintroduit une véritable institution de la propriété.

Plusieurs raisons justifient la privatisation dans ses pays à savoir :

- L'atteinte d'une plus grande prospérité, en limitant le rôle de l'Etat et en favorisant le libre marché économique ;
- La rupture avec le passé (communiste) ;
- L'élimination de l'ancien type de management et d'organisation dominé par le parti ;
- La promotion de la liberté individuelle (propriété privée) ;
- La mise en place d'un processus de démocratisation.

L'idée de privatisation recouvre un ensemble de phénomènes relativement vastes, c'est un processus complet de réforme qui fait que le désinvestissement du secteur public de ses actifs ne représente qu'un des nombreux aspects qui entrent dans la définition d'un programme de privatisation.

Ainsi tout pays qui veut mettre en place un programme de privatisation doit entreprendre des changements dans six domaines importants (Eagle et Christensen, 1994) :

- La stabilisation macro-économique ;
- La libéralisation des prix et la réforme du marché ;
- La réforme de l'entreprise ;
- La libéralisation du commerce et la conversion comptable des comptes courants ;
- La création d'un filet de sécurité sociale ;

- L'édification d'un cadre légal et institutionnel adapté à une économie de marché.

A fin de mieux cerner le concept, le tableau mentionné ci-dessous, liste les différentes terminologies de la privatisation en retenant deux aspects essentielles qui la caractérise à savoir le changement des droits de propriété et/ ou des objectifs. On remarque que du début à la fin, on peut identifier la privatisation comme un transfert complet ou partiel de l'actif public au domaine privé à travers différentes façons, la concession, la délégation,.....

**Tableau 3: Privatisation : un concept multiforme**

<b>Terminologie de la privatisation</b>	<b>Transferts des droits</b>	<b>Modification des objectifs</b>
Transfert d'un patrimoine public au secteur privé/ de la propriété et/ ou du contrôle publics à la propriété et contrôle privés (Bance et Monnier 1996, Bos 1991, Boycko et al. 1996, Caves 1990, Hafsi et al. 1992, Hanke 1987, Megginson et al. 1994, Thiemeyer 1986, Vickers et Yarrow 1991, Villalonga 2000)	X	
Jeu de redistribution de rentes / abandon crédible de rentes informationnelles aux entreprises privées (Laffont 1996, Schmidt 1990, Perotti 1995)	X	
Transfert de certaines activités ou fonctions publiques au secteur privé (Clarkson 1989, Thiemeyer 1986)	X	
Démantèlement des monopoles d'état (Hafsi et al. 1992, Clarkson 1989, Thiemeyer 1986)	X	
Réduction unilatérale du secteur des services publics en fonction de la nature et de l'importance de ceux-ci (Clarkson 1989, Thiemeyer 1986)	X	
Passage à des formes juridiques relevant de droit (Thiemeyer 1986)	X	X
Privatisation des revenus publics = utilisation gratuite par les entreprises privées à but lucratif des forces productives, moyens de production, services et savoir-faire publics (coopération dans des filiales mixtes) (Thiemeyer 1986)	X	X
Privatisation des revenus publics = mise à disposition du capital public en vue de créer des avantages régionaux (ex : mise à disposition de terrain à des conditions préférentielles) (Clarkson 1989, Thiemeyer 1986)	X	X
Passage à une gestion privée orientée vers le bénéfice (Thiemeyer 1986)		X
Elargissement au niveau de l'autonomie de gestion des entreprises publiques (Thiemeyer 1986)		X
Dé bureaucratiation – assouplissement et adaptabilité de la gestion (Thiemeyer 1986)		X
Décentralisation, délégation de pouvoirs en matière de prise de décision, planification et action / stratégie de réduction des inefficiences publiques (Bance et Monnier 1996, Boycko et al. 1996, Caves 1990, Thiemeyer 1986)		X
Alignement des conditions dans lesquelles opèrent les entreprises publiques sur celles des entreprises privées (Thiemeyer 1986)		X
Promotion de la concurrence par des procédés de marché (Caves 1990, Clarkson 1989, Thiemeyer 1986, Yarrow 1986)		X
Adaptation des salaires, des conditions de travail et d'emploi aux conditions du		X

secteur privé (Thiemeyer 1986)		
Dénationalisation des entreprises publiques dans le cadre de la déréglementation et de la globalisation des économies (sens différent de la désétatisation) (Thiemeyer 1986)		X

**Source :** Celine Chatelin, Thèse de doctorat intitulée « privatisation et architecture organisationnelle : une contribution à la théorie de gouvernance à partir d'une approche comparative des formes organisationnelles publiques et privées », université de Bourgogne (2001).

## **Section 2 : Les théories sous jacentes à la notion de privatisation**

Au cours de la seconde moitié du siècle, les débats théoriques sur les fondements de la privatisation et de la désétatisation ont resurgi avec acuité. Il n'ont cessé depuis, d'agiter tant les milieux scientifiques, institutionnels que gouvernementaux et contribué à l'ouverture de nouveaux champs de recherche, dans le domaine économique bien sûr, mais également dans les domaines juridique, politique et managérial.

Depuis plusieurs années, les politiques de restructuration des entreprises publiques mises en œuvre par les pouvoirs publics ont consisté à désengager l'État de la gestion de ces entreprises et à adopter des mécanismes devant aboutir à promouvoir l'autonomie et la qualité de la gestion des entreprises publiques économiques (Drumaux, 1988).

*La véritable question qui caractérise aujourd'hui autant la problématique de la privatisation que celle de la désétatisation est la suivante : qui du secteur privé ou du secteur public parviendra à mieux satisfaire les exigences du grand public qui réclame de plus en plus la qualité et la vitesse d'exécution ?* À cette époque caractérisée par l'ambiguïté et l'interdépendance, tous se font prudents : personne ne prône ni une privatisation aveugle ou à grande échelle, ni un monopole étatique débridé (Paré, 1998).

Nous examinerons à travers ces lignes, les différents courants théoriques qui ont examiné la privatisation, les uns cristallisant leurs argumentations théoriques autour de l'émotion ou de l'idéologie, les autres, cherchant plutôt à se distancier vis-à-vis des débats passionnés, s'inspirant ainsi non de la bouillante passion idéologique, mais du froid calcul économique (Albert, 1998). Ainsi, nous aborderons tour à tour la théorie des droits de la propriété, celle des choix publics, de l'agence, de l'efficacité et du New public management.

*Si les concepts de privatisation et de désétatisation peuvent s'inscrire dans l'optique d'une vision d'alliance stratégique ou de complémentarité et de partenariat entre les secteurs public privé, contribuant ainsi à la concrétisation de la politique de désengagement de l'État des activités concurrentielles, nous verrons que ceux-ci recouvrent des significations multiples et parfois contradictoires.*

### **1. L'entreprise publique versus l'entreprise privée : l'argumentation théorique**

De nombreux chercheurs ont essayé de comparer ces dernières années, à travers des études comparatives et divers travaux empiriques, les performances de l'entreprise publique et de

l'entreprise privée. Beaucoup en sont arrivés à expliquer les écarts de performance entre ces deux entités, à travers un ensemble de facteurs et de phénomènes. Selon ces auteurs, la logique économique et organisationnelle structurant le comportement de la firme n'est pas la même, selon qu'il s'agit du secteur public que du secteur privé. Nous aborderons dans le cadre de notre analyse un certain nombre de théories, qui pour la plupart discréditent, à travers un raisonnement théorique, l'entreprise publique comme forme de propriété en faisant notamment valoir l'efficacité des mécanismes de contrôle associés à l'entreprise privée. Ainsi, à partir des travaux des économistes de l'école des droits de propriété, ceux de des théoriciens des choix publiques avec Niskanen (1971), du New Public Management, la théorie de l'efficience-x, la théorie des coûts de transaction avec les travaux de Coase et Williamson, et enfin celle de l'agence, nous tâcherons d'apprécier au mieux, l'efficacité comparée de l'entreprise privée et publique.

### *1.1 La théorie des droits de propriété*

Le concept de propriété n'est pas nouveau, car il a notamment été abordé par de nombreux philosophes et remonte aux siècles des Lumières avec les œuvres de Rousseau (1755), Marx (1867) et Proudhon (1865). Au cours de leur longue vie mouvementée, ils n'ont cessé de repenser la question de la propriété qu'ils attribuent au capitalisme et à l'économie néolibérale, créateurs d'oppression et de misère, et générateurs d'inégalité et d'oppression.

En faisant de la propriété l'origine des dysfonctionnements frappant les rapports sociaux, ils allèguent que le droit de propriété est en fait à l'origine du mal sur la terre (Proudhon, 1865)<sup>96</sup>.

Mais c'est seulement plus récemment, avec les économistes modernes que la notion de droit de propriété prendra tous son sens. TDP est une démarche scientifique légitimant une approche néolibérale. Selon North (1995) c'est une théorie ressuscitée de l'héritage Marxiste par Armen Alchian. Ces origines lointaines se trouvent en Europe<sup>97</sup> et aux USA, mais la théorie s'est réellement formulée qu'à partir des années soixante. Elle a été formulée dans la

---

<sup>96</sup> P.J.Proudhon, (1865). *Théorie de la Propriété*. Édition Diderot, Paris, p. 112.

<sup>97</sup> Notamment A.Smith (1776) pour cette auteur les interventions du gouvernement sont immorales parce qu'elles entravent les droits de propriété individuelles et ces interventions sont généralement inefficaces. Quand à J.B.Say (1841), il considère que toute limitation à l'usage libre de la propriété est une violation des droits individuels. Il affirme la supériorité de la propriété privée et de ces bénéfiques en terme d'accroissement de la productivité. Paul Cauwès (1896) essaie d'identifier les caractéristiques fondamentales d'une propriété efficace, elle doit être absolue, perpétuelle et héréditaire.

mouvance de R.Coase<sup>98</sup>, qui tenta de démontré qu'avec les coûts de transactions positifs, les droits de propriété ont une influence sur la performance économique.

Selon la définition classique qu'ils en donnent, la théorie des droits de propriété associée à un actif consiste en trois éléments: le droit d'utiliser l'actif (usus), le droit de s'approprier les revenus générés par l'actif (usus fructus), et enfin, le droit de disposer de l'actif (abusus). Le droit de propriété est le droit réel le plus complet ; il permet en principe de faire ce que l'on veut avec la chose objet du droit de propriété (Furubotn & Pejovich, 1974 ; Lemieux & MacKay, 2001). Détenir un droit de propriété<sup>99</sup> c'est la capacité de contrôler<sup>100</sup> l'utilisation d'un bien<sup>101</sup> à l'exclusion de l'autrui. Le propriétaire a le droit de l'autorité exclusive de choisir la manière dont ses biens seront utilisés, le droit exclusif de recevoir les revenus générés par l'utilisation de ses biens et d'échanger ses droits contre ceux d'autres individus, à un prix établi par entente mutuelle.

***L'idée fondatrice de la théorie des droits de propriété (TDP)<sup>102</sup> est que l'existence des droits de propriété bien déterminés est une condition essentielle pour l'initiative individuelle, qui va contribuer à son tour à stimuler l'initiative collective. Dans ce sens, les différents modes d'incitation sont influencés par les structures des droits de propriété.***

TDP postule que sur un marché libre, toute ressource devrait s'orienter vers les agents qui vont en faire le meilleur usage. Les motifs d'agir des individus sont influencés en tout temps par la structure des droits de propriété dans laquelle ils évoluent. Tout individu, dans l'organisation, modifiera son comportement de manière à maximiser son bien-être en fonction des contraintes immédiates qui s'exercent sur ses choix. Dès lors, une attribution différente des droits de propriété au sein d'une entreprise a des effets différents sur le système de sanction et de récompense et, par voie de conséquence sur le rendement général de celle-ci. Les droits de propriété privée sont ceux qui s'avèrent les plus efficaces. L'atténuation de ces derniers a un effet néfaste sur l'efficacité du comportement des individus en entreprise.

---

<sup>98</sup> R.H.Coase (1937), « The nature of de firm », éditions Economica, Vol 4.

<sup>99</sup> Voir la définition des droits de propriété de Pierre Yves Geoffard dans le dictionnaire des sciences économiques sous la direction de Claude Jessica, Christian Labrousse, Daniel Vitry et Damien Gaumont, 2001, PUF.

<sup>100</sup> Le contrôle peut se porter sur l'ensemble des utilisations ou se limiter à certains d'entre elles.

<sup>101</sup> Bien de consommation ou une ressource, y compris d'autres biens intangibles tels que les services et l'information.

<sup>102</sup> B.Amann (1999), « La théorie des droits de propriété » in « De nouvelles théories pour gérer l'entreprise du XXI<sup>e</sup> siècle », coordonné par G.Koenig, édition Economica, collection Gestion.

Par ailleurs, l'une des raisons qui explique la supériorité des entreprises privées par rapport aux entreprises publiques tient au risque de faillite (Hart & Moore, 1990).

En effet, le risque de faillite est quasi inexistant dans les organisations publiques, alors qu'elle constitue une réalité avec laquelle les dirigeants du secteur privé doivent composer. Ceci incite forcément ces derniers à gérer efficacement leur entreprise en vue d'assurer non seulement sa survie, mais aussi et surtout sa pérennité, et par le fait même, le maintien des emplois, la production de revenus et d'une plus-value, et par conséquent, la stimulation de l'économie toute entière.

Dans ces conditions, on comprend alors aisément la préoccupation continue des dirigeants du secteur privé pour la productivité, la rentabilité et la solvabilité de la firme (Bozeman, 1989 ; Bishop, 1994 ; Olson, 1965 ; Pivovarsky, 2001 ; Ramamurti, 1992). En outre, la TDP insiste sur le fait que la supériorité de l'entreprise privée sur l'entreprise publique tient au fait qu'il existe des mesures disciplinaires émanant du marché boursier, obligent les gestionnaires à rendre des comptes.

***La thèse avancée par les théoriciens de l'école des droits de propriété pour justifier l'inefficience de l'entreprise publique par rapport à l'entreprise privée (et donc pour justifier les programmes et politiques de privatisation), c'est que l'attribution aux individus des droits de propriété selon une répartition claire est la condition de l'efficacité économique.***

Selon eux, la performance organisationnelle dépend des mesures incitatives particulières au mode de propriété (Tittenbrun, 1996). En définitive, les allégations théoriques des auteurs se réclament de ce courant est simple : L'entreprise comporte une double dimension : une dimension technique et une dimension commerciale. Les entreprises publiques au regard de la nature intrinsèques ne sont pas capables de remplir les exigences et aléas liés à cette double dimension. En outre la question des droits de propriété n'est pas une affaire de choix doctrinal ou politique. Elle appartient, elle aussi, au cœur de la logique économique qui a démontré que les entreprises les plus performantes étaient celles pour lesquelles la propriété du profit était la plus clairement définie (Alchian, 1989 ; Pestieau, 1987 ; Pejovich, 1973).

## 1.2 La théorie des Choix Publics

C'est fondamentalement vers la fin des années 60 que l'analyse économique des choix publics prend véritablement son essor, notamment avec les travaux de l'École de Virginie, compte tenu de l'appartenance académique et institutionnelle de ses principaux auteurs. La théorie des choix publics (TCP) est apparue très tôt comme l'une des théories ayant le plus aidé à faire avancer les idées néo-libérales des récentes décennies. Élaborée essentiellement par des économistes comme Buchanan (1986) et Tullock (1983), elle postule que l'inefficience des entreprises publiques est due notamment aux groupes d'intérêts et aux jeux politiques qui caractérisent les administrations publiques.

L'argumentation de cette école est que les personnes qui sont supposées prendre les décisions publiques notamment les administrateurs d'entreprises publiques, les politiciens et bureaucrates le font non pas en privilégiant les intérêts de la société dans son ensemble, comme l'affirme le discours étatiste, mais plutôt leurs intérêts propres comme c'est le cas pour tout autre individu dans d'autres contextes de la vie privée (Linowes, 1990, Garello, 1996 ; Hodge, 2000 ; Pernin, 1994).

En fait, la TCP se veut, dans son essence, une critique de l'État. Ainsi, ce courant oppose l'État au marché, le marché étant considéré comme le mécanisme d'allocation efficiente par excellence des ressources, la préoccupation des théoriciens s'oriente vers la manière de rendre minimale l'intervention de l'État dans l'économie.

L'État en effet dans cette approche est perçue comme ce qui échappe au marché, c'est-à-dire à la sanction du consommateur. Plus d'État signifie donc nécessairement moins de marché (Marris, 1992). Les théoriciens allèguent que l'inefficience des entreprises publiques tient exclusivement à la motivation des hommes politiques et des dirigeants, à qui on reproche de ne point oeuvrer dans l'intérêt général. En clair, Dans ce modèle les hommes politiques sont des entrepreneurs de la production de services collectifs.

La TCP utilise les outils de la micro-économie pour étudier les comportements des individus dans l'administration et la vie publique et politique, comme citoyens et décideurs, et pour analyser, à travers eux, les défaillances des finances et de l'économie publique. Le plus extravagant, c'est que les élus politiques interfèrent fréquemment dans la gestion publique, en accordant des avantages et des bénéfices à des groupes précis en vue d'assurer leur réélection,

attitude qui, se révèle définitivement antagoniste à une gestion saine et efficace des entreprises publiques (Peltzman, 1971 ; Vickers & Yarrow, 1989).

L'objectif des théoriciens de cette de ce courant est « [...] un effort de formulation d'une théorie générale de l'économie publique qui permette de faire dans le domaine des choix collectifs, ce qui a été fait depuis longtemps au niveau de la micro-économie des marchés. Il s'agit en fait de compléter la théorie de la production et de l'échange des biens et des services marchands par une théorie équivalente et autant que possible, compatible avec le fonctionnement des marchés politiques»<sup>103</sup>.

En définitive, l'intervention de l'État, par la réglementation ou par la création d'entreprises publiques n'est guère bien perçue par ce courant, pour qui, la privatisation des entreprises publiques ne serait qu'un juste retour des choses, un juste retour au marché et à l'efficacité (Posner, 1974 ; Boscherding, 1983).

Dans cette lignée, « l'analyse économique de la bureaucratie », développée par Niskanen (1975) se propose comme l'a montré X.Grefe<sup>104</sup> (1981) d'expliquer l'accroissement relatif de l'Etat de façon endogène, ce sont les principes même de fonctionnement des services publics et les comportements de type bureaucratique qui sont la cause de leur développement. Niskanen, commentant sa théorie, il affirme qu'elle représente la relation entre le bureau élémentaire de la fonction publique et son groupe de supervision gouvernementale, comme celle qui s'exerce au sein d'un monopole bilatéral. Le bureau vend ses services seulement au gouvernement, et le gouvernement achète ses services seulement du bureau. Ce marché implique un échange d'extrants à partir d'un budget, au lieu d'un prix à l'unité. Dans cette situation de monopole bilatéral, comme les conditions affectant le marchandage entre les deux parties ne sont pas déterminées par les règles du marché l'extrant demeure donc indéterminé à l'intérieur d'un certain cadre. Cette théorie affirme que l'extrant privilégié par le bureau se fera à partir du principe politique de la représentation traditionnelle ou de prise de décision en comité sur des demandes prioritaires. S'inspirant de ce cadre de départ, l'auteur formule cinq propositions fondamentales qui démontrent l'inefficacité du comportement des bureaucrates et des politiciens superviseurs : (Niskanen, 1975)

---

<sup>103</sup> Buchanan, J. & Tollison, R.(1972). Theory of Public Choice: Political application of Economics. The University of Chicago press. p.48.

<sup>104</sup> X.Grefe (1981), « Analyse économique de la bureaucratie », éditions Economica. Du même auteur voir aussi « Economie publique », textes choisis, éditions Economica, 1975.

1. la première stipule que les budgets du gouvernement seront trop imposants. Plus encore, le montant des surplus des dépenses sera fonction de l'importance du pouvoir monopolistique du superviseur gouvernemental et du bureau.
2. la seconde affirme que les surplus de dépenses par les bureaux gouvernementaux peuvent prendre la forme d'inefficacité dans la production et/ou prendre la forme de niveau d'extrait trop élevé. Cette distorsion sera fonction de la préférence des bureaucrates, de la structure de récompense et des caractéristiques du processus de révision établi par le gouvernement.
3. la troisième affirme qu'un bureau fournira une quantité d'extrants valorisée par la législature qui sera plus grande que celle que cette législature aurait approuvée si les coûts de surveillance avaient été inexistant.
4. la quatrième stipule qu'un bureau utilisera plus de technique de production à capital intensif que le ferait une entreprise privée produisant le même service. La principale raison est que les récompenses des bureaucrates sont faites en fonction de la durée de leur mandat. Ceci les amène à préférer les dépenses présentes à des dépenses futures, alors, à préférer des processus de production ayant des coûts de capital plus élevés et des coûts d'opération plus bas.
5. enfin, la dernière affirme que la structure de bureaucratie importe et qu'elle marque une différence dans le degré d'efficacité de la production des biens et services. Plus les bureaux sont solidement établis, plus la compétition diminue et plus le pouvoir monopolistique et les budgets augmentent.

*La théorie des droits de propriété et celle des choix publics constituent deux approches complémentaires permettant d'analyser les écarts de performances entre l'entreprise publique et l'entreprise privée.* De ces deux approches, se dégage selon Ehrlich, Gallais-Hamonnd & Lutter (1990) quatre propositions fondamentales<sup>105</sup> expliquant que l'entreprise publique sera moins performante que l'entreprise privée :

- Les décideurs dans le système public subissent faiblement voire pas du tout les conséquences monétaires et financières (ou non) de leurs actions et décisions.

---

<sup>105</sup> Ehrlich, I., Gallais-Hamonnd, G. & Lutter, R. (1990). Performances comparées des entreprises publiques et privées: l'exemple des grandes compagnies aériennes. IOF.

- Le citoyen-proprétaire devient propriétaire bien malgré lui et par ailleurs, il est propriétaire indivis ;
- Le coût du contrôle des mandataires devient nettement élevé que celui des agents privés qui sont directement contrôlés par le marché financier, Étant donné que les droits de propriété publique ne peuvent faire l'objet d'échange sur le marché.
- Le propriétaire privé, pouvant facilement vendre ou échanger ses droits de propriété, se préoccupe davantage de préserver voire d'augmenter sa qualité ou la performance de son bien, ce qui n'est pas le cas du propriétaire public qui ne peut vendre ni échanger facilement ses droits de propriété.

### *1.3 La théorie de l'efficience-x*

La théorie de l'efficience-x<sup>106</sup> a été développée par Leibenstein (1966), pour prendre en compte, que certaines inefficacités ne résultent pas, d'un défaut d'allocation des facteurs de production. C'est le cas notamment, des inefficacités liées à la motivation du personnel ou à une mauvaise organisation de l'entreprise. L'auteur commence par s'interroger sur la notion d'efficacité telle que développée par la théorie micro-économique conventionnelle ; il fait remarquer qu'à travers le postulat selon lequel le marché alloue de manière optimale, les facteurs de production entre firmes et secteurs, la théorie traditionnelle n'analyse qu'un seul type d'efficience : l'efficience allocative. Se basant sur les recherches empiriques, Leibenstein (1966) conclut que les entreprises disposant de la même composition de main-d'œuvre (facteur travail) et de la même technologie (facteur capital) peuvent parvenir à des performances inégales en termes de productivité des hommes et de qualité des outputs obtenus. L'auteur précise qu'il existe un facteur-x, différent des facteurs de production traditionnels (travail et capital) qui explique l'efficience ou l'inefficience des firmes.

Les réflexions primaires de Leibenstein (1966) sur la théorie de l'efficience -x étaient appliquées à l'analyse du sous-développement et n'établissaient donc pas de lien formel entre l'inefficience -x et l'entreprise publique. Ce lien sera établi pour la toute première fois dans un ouvrage publié en 1978, dans lequel l'auteur dégage un certain nombre de facteurs qui seraient source d'inefficience-x dans les entreprises publiques, et qui par conséquent pouvaient justifier les politiques de privatisations de ces entreprises.

---

<sup>106</sup> B.Coriat et O.Weinstein (1995), « Les nouvelles théories de l'entreprise », Livre de poche N° 519.

L'absence de pression externe constitue le premier facteur d'inefficience dans les entreprises publiques. L'auteur allègue que ces entreprises sont souvent en situation de monopole, ce qui favoriserait un environnement stable et n'inciterait pas celles-ci à un effort permanent de recherche de compétitivité. En outre, l'autre argument évoqué par l'auteur pour expliquer la mauvaise performance des entreprises publiques tient à leur immortalité. *En fait, les entreprises publiques sont immortelles tant que la politique financière et monétaire de l'État est suffisamment expansive pour limiter la probabilité de faillite. Dans un tel contexte, les agents développent une aversion pour le risque, une faible propension à l'innovation* (Leibenstein, 1966 ; Harold, 1988 ; Nakoulma, 2000).

Par ailleurs, la multiplicité<sup>107</sup> des objectifs assignés aux entreprises publiques constitue selon Leibenstein (1978) un facteur explicatif de leur inefficience. En dépit du fait qu'il ne remet pas en cause le bien-fondé de ces missions (économiques, sociaux et politiques), il fait remarquer cependant que leur caractère souvent conflictuel tend à exacerber les difficultés d'évaluation des gestionnaires, et entraîne l'arbitraire de la mobilité des dirigeants par les ministères de tutelle.

En clair, selon la théorie de l'efficience-x, les sources d'inefficience dans les entreprises publiques se trouvent justifiées par les comportements inadaptés de l'État et de ses agents d'une part, et d'autre part, par la structure organisationnelle fortement bureaucratisée de celles-ci. C'est pourquoi, les théoriciens de l'efficience -x soutiennent que la privatisation pourrait contribuer à réduire de manière substantielle les sources d'inefficience-x dans les entreprises publiques, permettant ainsi à celles-ci, de retrouver le bon chemin et de renouer avec la performance et la compétitivité.

Selon les postulats des théoriciens de l'efficience-x, la privatisation devrait donc permettre de soustraire les entreprises publiques des mauvaises influences politiques et par conséquent, de simplifier et de clarifier leurs fonctions-objectives. Plus précisément, les décisions stratégiques revenant au niveau de la direction des entreprises, cela leur donnerait une autonomie suffisante pour se mettre en adéquation avec leur environnement, afin de réaliser

---

<sup>107</sup> Voir Wortzel, H. V. & Wortzel, L. H. (1989). « Privatization: not only the answer ». World Development, vol. 17, no5, p. 636.

l'adéquation produit-marché<sup>108</sup>. En outre, le processus décisionnel (scindé par I. Ansoff<sup>109</sup> en décisions administratives et opérationnelles) s'en trouverait fortement amélioré par des choix et combinaisons optimaux des facteurs de production.

*Enfin, la privatisation devrait conduire à l'abandon des attitudes de type bureaucratiques (insouciance, aversion pour le risque, faible propension à l'innovation et à la recherche systématique de l'efficacité). La mutation de contexte (l'entreprise dorénavant n'étant plus immortelle) stimule l'organisation interne et conduit à la productivité pour la survie de l'entreprise. La privatisation améliorerait également la structure organisationnelle des entreprises publiques.* On se souviendra dans cette optique de certains auteurs comme Woodward (1965), Lawrence & Lorsch (1977) qui soutiennent qu'il existe un lien direct entre la structure organisationnelle d'une entreprise et sa performance.

Leibenstein identifie à travers le facteur  $-x$ , les facteurs qui sont à l'origine des performances de l'entreprise. L'auteur inclut à son analyse d'autres dimensions organisationnelles (motivation, savoir-faire, culture d'entreprise) qui ne peuvent pas être pris en compte par la rationalité parfaite. Il perçoit, l'organisation comme une arène où l'attitude des acteurs en présence est orientée non seulement par des ordres et des directives<sup>110</sup>, mais aussi et surtout par des normes sociales et des valeurs infuses, partagées.

Pour ce qui de l'ouverture de marché, Hayek [1945], Leibenstein [1966]<sup>111</sup> annotent que la compétition a un impact positif sur des performances des firmes et cela à travers un double effet d'incitation et d'information. La concurrence de firmes domestiques ou étrangères (via les importations) soumet les managers à une "discipline de marché". Celle-ci crée une structure d'incitations qui impose aux managers d'être  $x$ -efficaces sous peine d'être sanctionnés par des pertes de marché pour leur entreprise. Cette concurrence produit de l'information sur la qualité relative de la gestion managériale. Si cette information révèle une mauvaise gestion des dirigeants, ceux-ci peuvent être sanctionnés (perte de leur emploi) à la suite, soit de la vente des firmes inefficaces à des firmes plus performantes (une discipline de

---

<sup>108</sup> L'adéquation produit-marché, est encore désignée sous le terme d'« accord d'impédance » selon l'expression d'Igor Ansoff. Une explication de ce concept est d'ailleurs fournie élégamment par l'auteur dans son ouvrage, *Stratégie de développement de l'entreprise*, paru aux éditions Hommes & techniques en 1981.

<sup>109</sup> Igor Ansoff (1981), « *Stratégie de développement de l'entreprise* », éditions d'Organisation.

<sup>110</sup> Comme le présente H. Fayol.

<sup>111</sup> Voir D. LABARONNE (2004), « Quelques enseignements de la privatisation dans les économies de l'Est en transition : retour sur quelques idées reçues », séminaire de recherche en gestion, université de Liège.

surenchère s'exerce alors) soit de la liquidation des firmes défailtantes exigée par des créanciers (discipline de faillite)

#### *1.4 La théorie du New Public Management*

Apparue en Grande- Bretagne, au début des années 80, sous le règne de Margaret Thatcher et dans bien d'autres pays de tradition anglo-saxonne, le Nouveau Management public (NMP) est un mode de gestion qui vise à introduire dans l'administration publique, les valeurs et modes de fonctionnement de la firme privée.

Le contexte général de la naissance de ce nouveau concept s'explique notamment par l'urgence et la nécessité de réduire les dépenses publiques, de compenser l'inefficience et le déficit managérial caractérisant les entreprises publiques, besoin qui s'est renforcé depuis le Traité de Maastricht. En outre, il faudrait ajouter à cela la crise de légitimité qui a secoué l'administration publique, critiquée par bon nombre d'auteurs pour ses dysfonctionnements. Par son orientation et ses caractéristiques intrinsèques, le NMP, vise essentiellement par son orientation vers la performance, l'efficience et l'atteinte des objectifs, la transparence et l'imputabilité dans la gestion des entreprises publiques.

En fait, le New Public Management « [...] désigne un ensemble d'éléments novateurs dans la gestion des administrations publiques. Tous ces éléments constituent une tendance d'évolution du secteur public, caractérisée par une approche de gestion au détriment de l'approche juridique, une volonté d'axer la gestion sur les résultats, l'introduction d'éléments de compétition, de performance, de réduction des coûts et de qualité»<sup>112</sup>.

Moderniser l'État, le réinventer, moderniser les services publics, améliorer de la gestion des organisations publiques jusqu'à la réforme de l'État, instaurer des contrats de performance qui sont en fait les maillons de la nouvelle idéologie managériale publique, tel est en quelques mots, l'objectif du NMP. Responsabilité et autonomie à tous les niveaux, créativité et innovation dans la gestion courantes des affaires publiques, imputabilité et obligation de performance, d'efficience et d'efficacité (Jeanneau, 1998 ; Erlich, 1996).

**En résumé**, le NMP apparaît comme l'une des réformes ayant précédé et encouragé et accompagné de façon implicite, les programmes de privatisation des entreprises publiques

---

<sup>112</sup>Bernrath, W. (1998). « Le nouveau management public : concept, situation en Wallonie, quelques réflexions, visions et conclusions opérationnelles » Bruxelles, Revue OSF.

(Barzelay, 2001 ; Emery, 2000 & 2002 ; Giaque, 2002). Elle va de l'idée que la modernisation de l'administration publique, l'amélioration de la gestion des organisations publiques jusqu'à la réforme de l'État sont des processus qu'il faut engager afin de donner aux services publics, leur lettre de noblesse, et surtout, de leur permettre de retrouver le bon chemin, et de renouer ainsi avec l'efficacité et l'élimination des énormes déficits accumulés au cours des dernières décennies.

### 1.5 La théorie des coûts de transaction

La théorie des coûts de transaction (TCT) tire son origine dans les travaux de R.H.Coase<sup>113</sup>. Cette théorie constitue l'un des courants dominants des nouvelles théories économiques de la firme. Le point central de la TCT repose sur l'idée que les marchés et les organisations sont des modes de coordination des échanges. En effet, dans la sphère économique la coopération entre les agents économiques se fait de façon inconsciente par le système de prix ; alors que, la coordination à l'intérieur de la firme est faite de manière consciente par l'autorité de l'entrepreneur. C'est la comparaison entre les coûts de transaction (CT) sur le marché et ceux nécessités par la hiérarchie qui permet de déterminer quelle est la forme de gouvernance la plus efficace.

Selon Ménard (1997)<sup>114</sup>, l'économie des organisations définit le marché comme un mécanisme de transfert de droits de propriété. Dans ce sens, il est juste de considérer que ce transfert est non contraint et volontaire. De plus l'économie des organisations conçoit l'organisation comme un ensemble de règles contractuelles qui sont largement le résultat de choix ou de négociations entre individus. La capacité de modifier ces règles internes dans un bref délais fait que ce mécanisme de coordination des échanges peut s'avérer moins coûteux que le marché. Par ailleurs, lorsqu'on parle de CT, on évoque les coûts de fonctionnement du système d'échange, c'est-à-dire ce qu'il en coûte pour procéder à l'allocation des ressources permettant l'échange. De tels coûts sont incontournables et on peut citer quatre : (1) les coûts d'exclusion, (2) les coûts d'information, (4) les coûts de taille, et les coûts de comportements.

---

<sup>113</sup> Si les marchés sont efficaces pour coordonner les échanges, pourquoi la firme existe-elle ? R.H.Coase (1937), économiste institutionnel, tente de répondre à cette question dans son essai sur la nature de l'entreprise qu'il publie en 1937. Il défend l'idée que les firmes existent parce qu'il en coûte parfois plus cher de coordonner les échanges sur les marchés que de les gérer au sein de l'organisation. Voir l'article de J. Thépot (1999), «Management : le constructeur Ronald Coase », Revue Française de Gestion, N° 122.

<sup>114</sup> C.Ménard (1997), « L'économie des organisations », La Découverte.

Dans la lignée des travaux entrepris quelques décennies plus tôt par son prédécesseur, Olivier E. Williamson<sup>115</sup> propose les hypothèses<sup>116</sup> de comportement à la base de cette théorie, il a réfléchi sur les formes de gouvernance les plus adéquates suivant les caractéristiques des transactions. Il a étudié aussi les formes intermédiaires de gouvernance, celles qui se situent entre le marché et la hiérarchie (alliances, joint-ventures, intégration verticale à Japonaise). Et enfin, il a analysé les types de contrat pour proposer une théorie générale des formes de gouvernance.

Williamson entreprend une relecture des travaux issus de l'ensemble du corpus théorique basé sur les relations contractuelles et les théories de la firme qui en résultent. Si Coase (1937) a fortement influencé Williamson (1985), il faut dire que plusieurs disciplines et divers auteurs, allant du droit à la sociologie, seront mis à contribution pour dégager la synthèse de ce qui est maintenant la TCT. Pour mieux comprendre la filialisation intellectuelle<sup>117</sup> de Williamson, nous nous proposons d'évoquer ici quelques unes de ses influences :

- J.Commons (1934), représentant de l'école institutionnelle, Williamson retiendra l'idée centrale de Commons selon laquelle la transaction est l'unité fondamentale de l'analyse économique.
- H.Simon (1945), à qui il emprunte le concept de rationalité limitée des agents économiques. Selon lequel l'agent économique, contrairement à *l'homo-economicus*, ne dispose que d'informations imparfaites et de capacités cognitives limitées.
- K.J.Arrow (1952), est le premier auteur à utiliser l'expression « coûts de transaction » qu'il désigne d'abord comme « les coûts de fonctionnement du système économique ». Williamson partage avec ce dernier l'idée de l'importance de l'information pour une meilleure compréhension des imperfections du marché.
- A.Chandler (1962), qui révéla à Williamson l'importance des innovations organisationnelles dans l'évolution de la firme.
- F.A.Hayek (1945), grâce à lui Williamson découvre que l'information est souvent incomplète, imparfaite, et coûteuse à obtenir. En effet, la recherche d'informations est

---

<sup>115</sup> P. Joffe (1999), « L'économie des coûts de transaction ou le marché et l'entreprise à la fin du XX<sup>e</sup> siècle », in « De nouvelles théories pour gérer l'entreprise du XXI<sup>e</sup> siècle », coordonné par G.Koenig, édition Economica, collection Gestion.

<sup>116</sup> Hypothèse de O.Williamson (chef de file de l'école néo-institutionnelle) que si l'entreprise peut supplanter le marché, c'est en raison des économies de coûts de transaction qu'elle permet de réaliser. Il a cherché à éclairer et enrichir l'alternative « marché ou hiérarchie ».

<sup>117</sup> O.E.Williamson s'inspire principalement de deux écoles économiques: le courant institutionnaliste et courant qui regroupe des travaux relatifs aux imperfections du marché (courant hétérogène), il s'inspire aussi de la sociologie des organisations, il s'inscrit pleinement dans la tradition de la théorie de l'organisation.

souvent coûteuse et l'avenir est incertain<sup>118</sup> (risque). Dans ce contexte, la relation entre les acteurs se complexifie, il faut chercher à contrer les comportements défavorables.

L'économie des coûts de transaction suppose qu'il existe des raisons économiques de choisir le marché ou la hiérarchie comme mode de coordination des échanges. Ces raisons dépendent des caractéristiques de transactions.

En effet, Williamson présente la théorie de la firme comme une partie de la théorie des institutions du capitalisme. La firme n'est plus conçue comme une hiérarchie<sup>119</sup>, mais plutôt comme un nœud de contrat<sup>120</sup>. Dans la conclusion de ces contrats, il distingue les coûts ex ante, qui correspondent aux coûts de recherche et de finalisation du contrat; et des coûts ex post, qui sont relatifs aux coûts engendrés par la structure du déroulement du contrat. Ces sur ces derniers coûts que l'auteur focalisera son analyse de la théorie de la firme. On invoque que l'analyse des CT repose sur l'hypothèse de rationalité limitée, elle évoque aussi celle du comportement opportuniste des agents. L'opportunisme qui consiste dans un contexte d'information incomplète à rechercher son intérêt personnel en ayant recours à la ruse et à diverses formes de tricherie. L'auteur retient deux formes d'opportunisme: l'opportunisme ex ante, c'est une forme qui peut être observé en amont de la passation de contrat. Quant à la seconde forme l'opportunisme ex post, elle apparaît, quand il y a une tricherie dans une phase d'exécution du contrat dû à l'incomplétude du contrat et la difficulté de vérifier le respect des engagements entre les parties.

L'analyse économique des coûts de transactions est évoquée dans le cas de la privatisation pour justifier le fait que les entreprises publiques sont inefficaces parce qu'elles ne sont pas capables de minimiser leurs coûts de transaction<sup>121</sup>. Contrairement aux organisations publiques, les entreprises privées disposent de structures adaptées, où un nombre limité d'agents qui prennent les décisions stratégiques importantes concernant l'engagement de celle-ci dans le futur et qui contrôlent les grandes fonctions ; ce qui les aide à minimiser leurs coûts de transactions engendrés par les échanges sur le marché et à réaliser ainsi d'importantes économies d'échelles. L'une des argumentations de la TCT est que, au sein des organisations publiques, la rigidité des structures, le processus de prise de décision et les

---

<sup>118</sup> Voir l'incertude de Knight

<sup>119</sup> Vision de R.H.Coase (1937).

<sup>120</sup> Il existe trois types de contrat: contrat classique, contrat néoclassique, et enfin le contrat personnalisé.

<sup>121</sup> Les coûts d'information, de négociation, d'exécution des contrats.

cercles vicieux bureaucratiques imposent une délégation des pouvoirs, ce qui engendre, en raison de l'imperfection de l'information et des comportements opportunistes des agents, des structures et des mesures coûteuses de surveillance.

En outre, l'opportunisme avant et après la transaction et les diverses interférences politiques font que les transactions dans la sphère publique se font sur des produits de mauvaise qualité, et conduisent à une inefficacité certaine des agents recrutés pendant l'exécution du contrat, et par conséquent, à l'inefficacité même de l'entreprise. Cette idée de contrat, fait ressortir ce qu'il est désormais la théorie d'agence qui considère l'organisation comme un ensemble d'individus qui sont liés par des relations contractuelles.

### 1.6 La théorie de l'agence

La théorie de l'agence désormais (TA), appelée aussi relation principal – agent (ou mandataire – mandaté) développée par Berle et Means (1933)<sup>122</sup>. La relation d'agence peut être définie comme « un contrat par lequel une (ou plusieurs) personnes *le principal* engage une autre personne *l'agent* pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent »<sup>123</sup>.

Berle et Means (1933) relevaient qu'une des caractéristiques principales de la firme moderne réside dans la séparation entre les propriétaires (ou actionnaires) détenant le capital et les managers (dirigeants) salariés de l'entreprise ayant la charge de la conduite réelle des affaires et des décisions. La firme est alors pensée comme une organisation complexe composée de groupes différents dont les objectifs ne sont pas identiques<sup>124</sup>. Afin de résoudre ces problèmes poursuivent Fama et Jensen (1983), l'entreprise possède un ensemble de mécanismes, comme la supervision hiérarchique, le conseil d'administration et les structures de surveillance mutuelle. ***L'entreprise en tant que propriété d'un groupe d'actionnaires, malgré les problèmes d'agence qu'elle entraîne entre les propriétaires et les autres de participants, demeure la forme d'organisation la plus efficace.***

La TA permet, de l'avis de plusieurs, de justifier les politiques de privatisation des entreprises publiques. Celle-ci se propose en effet de décrire les relations entre les principaux actionnaires de la firme et leur mandataire dans un contexte d'asymétrie d'information. Selon

---

<sup>122</sup> Berle A. et G.C. Means (1932), «The Modern Corporation and private property». Macmillan, New York.

<sup>123</sup> M.C.Jensen et W.H.Meckling (1976), „theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure”, journal of financial economics, vol 3, p.308.

<sup>124</sup> B. Coriat et O.Weinstein (1995), « Les nouvelles théories de l'entreprise », Livre de poche.

cette théorie, la divergence d'intérêt et l'asymétrie d'information existant entre ces deux acteurs engendre bien souvent des coûts qualifiés de coûts d'agence comme ceux qui sont liés aux dépenses de surveillance et d'incitation.

Dans le cas des entreprises publiques, les gestionnaires jouent un rôle qui leur a été mandaté par l'Etat, considéré comme le propriétaire et l'actionnaire principal de l'entreprise publique. Mais, puisque les gestionnaires qui y prennent les décisions pertinentes, l'Etat n'a pas le contrôle de l'entreprise. Dans cette relation, les intérêts du mandataire (les gestionnaires) et ceux du mandant (l'Etat) ne concordent pas, ce qui engendre inévitablement des coûts de surveillance<sup>125</sup> destinés à surveiller le comportement du mandataire. Ces pertes résiduelles engendrées par ces divers coûts sont financées par l'Etat et causées par gestionnaires publics qui agissent dans leurs propres intérêts. L'argumentation de Jensen et Meckling (1976) suppose implicitement que la séparation de la structure de propriété des fonctions managériales produit inéluctablement des conflits d'intérêts entre propriétaires et dirigeants et donne lieu à des coûts d'agence, destinés à soutenir la relation.

## 2. Remise en question des théories favorables à la privatisation

Tout ce corpus théorique n'a pas été sans soulever de nombreuses critiques. Plusieurs observateurs ont fait remarquer que le changement du mode de propriété n'est pas une cause prépondérante de l'accroissement de la performance des entreprises. Il ne suffit pas qu'une entreprise soit privée pour être efficace. En effet, dans les grandes entreprises modernes, la gestion et la propriété sont souvent séparées. Il n'est donc pas certain, a priori, que les mécanismes de contrôle dont disposent les actionnaires<sup>126</sup> suffisent à faire de l'entreprise privée une entreprise capitaliste<sup>127</sup> qui correspond aux canons d'efficacité des puristes. Il n'est pas certain, non plus, que les entreprises privées opérant dans des marchés protégés soient efficaces et créatives. Elles peuvent être aussi compétitives que des entreprises publiques également protégées de la concurrence, et peuvent utiliser en plus, leur pouvoir sur le marché pour établir des prix élevés et maintenir des marges de profits satisfaisantes pour les actionnaires seulement. *Dés lors, le seul moyen d'améliorer l'efficacité des services publics est de les ouvrir le plus possible à la concurrence au lieu de modifier leur mode de propriété*

---

<sup>125</sup> On peut citer par exemple les coûts engendrés par les vérifications et les coûts d'établissement des états financiers.

<sup>126</sup> Essentiellement les rachats d'entreprises et les dividendes

<sup>127</sup> L'entreprise privée, microsystème du capitalisme selon François Perroux, est un agent économique qui a pour fonction de produire des biens et ou de services marchands dans le but de réaliser des profits, l'entrepreneur combine les facteurs de production.

*en les privatisant (Wright 1993). La propriété privée n'est pas parfaite et possède ses propres lacunes. Les dirigeants des entreprises privées peuvent agir de manière dérogatoire à l'intérêt public, en réalisant des travaux de mauvaises qualités dans leur effort de faire augmenter les profits ou en refusant de produire certains services quand les coûts sont particulièrement élevés.* La vague de prises de contrôle des années 1980, qui a constitué une sorte de mouvement de reprivatisation au sein même secteur privé, a démontré qu'il pouvait exister, là aussi, le même genre d'inefficacité que l'on reproche au secteur public comme les salaires élevés, l'excès de personnel, les produits de mauvaise qualité et les activités en contradiction avec les buts des propriétaires (Goodman et Loveman, 1992).

### 2.1 Privatisation et ouverture de marché

*Soumettre les entreprises privatisées aux règles de marché n'est pas non plus garantie d'efficacité.* Trois arguments sont souvent avancés.

**Premièrement**, le marché privé possède de nombreuses limites. La présence de contraintes bénéfiques sur les managers des entreprises privées n'est pas toujours aussi forte qu'on veut bien l'affirmer. Par exemple, la grande taille de plusieurs entreprises les protège d'une éventuelle prise de contrôle et par conséquent de la discipline des marchés financiers. On peut aussi ajouter la difficulté d'évaluer les performances des gestionnaires d'une entreprise privée. Les conséquences, à long terme de leurs décisions et la rationalité limitée des évaluateurs les protègent aussi des contraintes des marchés financiers. De plus, dans une situation monopolistique, une entreprise privée est aussi isolée de la compétition qu'une entreprise publique. Pour les auteurs, l'absence de compétition n'est pas une raison suffisante pour transférer la propriété d'un secteur à l'autre. Elle peut cependant constituer une bonne occasion d'ouvrir le secteur public à la compétition par appel d'offre ou par franchise.

**Deuxièmement**, on oublie trop souvent que la grande raison d'être du secteur public est la présence de certaines défaillances dans les lois de marché. Pensons aux externalités de toutes sortes<sup>128</sup>, aux biens publics<sup>129</sup> et aux monopoles qui tendent à augmenter les prix au-dessus des normes compétitives. *Les entreprises publiques sont généralement des monopoles naturels, c'est-à-dire des entreprises dont la taille efficiente minimum, à cause des économies d'échelles, est égale à celle de tout le marché.* Si de tels monopoles naturels sont entre les mains du secteur privé, on est en droit de penser qu'il y aura défaillance du marché

---

<sup>128</sup> Coûts externes non intégrés ou intégrables dans les prix.

<sup>129</sup> Biens consommés conjointement, sans possibilité d'exclusion.

en ce qui concerne la fixation des prix. La prise en charge des activités de tels monopoles naturels par l'Etat peut résoudre ce problème en introduisant par exemple, des politiques de prix au coût marginal. Même si de telles politiques ne rétablissent pas parfaitement une situation idéale de compétition, elles peuvent, au moins, protéger les consommateurs contre le fait de payer le prix du monopole. Cela, devrait limiter la valeur de toute argumentation en faveur de la privatisation qui affirme que les monopoles naturels ou les utilités publiques ne maximisent pas les profits quand ils sont dans le secteur public, car la maximisation n'est pas leur objectif de départ.

**Troisièmement**, on peut ajouter que tous les écrits<sup>130</sup> qui tentent d'expliquer l'efficacité des monopoles privés par les seules règles du marché privé, aboutissent à des conclusions très discutables quant à l'efficacité de ce type de structure de propriété privée par rapport à d'autres structures de propriété moins privée. Plus important encore, la théorie des coûts de transaction, en expliquant l'existence de la firme comme une solution à certaines défaillances du marché, remet en question, d'une certaine manière, la vue simpliste du marché privé efficient et du secteur public non efficient. Si le régime d'autorité de la firme est efficient dans certaines circonstances, pourquoi le régime d'autorité du secteur public ne le serait pas aussi ? En fait, tout ce qui ressort de ces critiques n'est pas que les variations de la structure de propriété n'ont pas d'influence, mais que le sujet apparaît beaucoup plus complexe.

## 2.2 Changement de propriété et performance

La privatisation est le passage d'un état organisationnel à un autre. Elle modifie l'influence exercée par les pouvoirs publics au profit des agents privés. La privatisation revêt plusieurs formes et une pour une forme plusieurs techniques. Cette modification dépend du cas de la privatisation. D'une manière plus générale, la modification des incitations provoquée par le transfert de droits de propriété ne peut avoir un effet maximum sur l'efficacité et le bien-être du consommateur que si des arrangements contractuels peuvent être mis au point et appliqués de façon adéquate, si les mécanismes de gouvernement d'entreprise fonctionnent de façon efficace et si l'environnement du secteur privé est relativement à l'abri des influences politiques<sup>131</sup>.

---

<sup>130</sup> L'école néoclassique et autrichienne, théories en marge à la notion de compétition

<sup>131</sup> Se référer aux travaux de (Williamson, 1999 ; Rider, 1994 ; Zecchini, 1997 ; Frydman et Rapaczynski, 1997) ; Johnson et Shleifer (1999) soulignent l'importance de la réglementation pour la stabilité du nouveau système de droits de propriété résultant des privatisations dans les pays en transition. Ces auteurs comparent les résultats des réformes économiques réalisées en Pologne et en République tchèque, où deux approches

Les analyses empiriques concernant les effets de la structure du capital sur les performances mettent généralement l'accent sur l'efficacité de la production et la rentabilité (souvent au niveau de l'entreprise) ; seul un petit nombre d'entre elles examinent les effets sur les prix et le bien-être. Les travaux dans ce domaine ont été compliqués par le fait que, jusqu'à une date récente, on ne disposait que de très peu d'observations sur les performances des entreprises avant et après privatisation.

Les premières analyses ont été consacrées presque exclusivement à des échantillons d'entreprises des États-Unis exerçant leurs activités dans des branches très réglementées (comme les services d'utilité publique), en tenant rarement compte de l'influence, sur les performances de l'entreprise, de facteurs sans rapport avec la structure de leur capital, comme l'environnement réglementaire et la situation du marché. Par conséquent, ces premières analyses visant à mettre en évidence les performances relatives des entreprises privées et des entreprises publiques (examinées de façon exhaustive par Boardman et Vining, 1989, et Domberger et Piggott, 1986) ne permettaient pratiquement pas de se prononcer.

Au cours de la dernière décennie, la quantité et la qualité des données et des recherches se sont améliorées. En particulier, les recherches sont allées au-delà d'une simple comparaison entre entreprises publiques et privées (ou privatisées), pour s'intéresser aux effets, sur les performances des entreprises, de différentes structures du capital, en mettant souvent à profit l'expérience « naturelle » représentée par les politiques de privatisation menées dans les pays d'Europe centrale et orientale. Pour un examen des études récentes consacrées aux effets de la structure de propriété sur la performance, voir Gönenç *et al.* (2000).

Les résultats de ces études donnent globalement à penser que les entreprises privées (ou privatisées) obtiennent de meilleurs résultats que les entreprises publiques en termes d'efficacité de production et de rentabilité<sup>132</sup>. Si la productivité et la rentabilité des

---

différentes de la réglementation des marchés financiers ont été adoptées. Ils font valoir que l'approche non interventionniste du gouvernement tchèque a été en partie responsable de l'évolution moins satisfaisante de la situation économique.

<sup>132</sup> Bien que la définition des performances adoptées dans les différentes études soit assez variable, la plupart d'entre elles se fondent sur des indicateurs de rentabilité (taux de rendement des actifs, par exemple), d'efficacité (productivité multifactorielle ou du travail) et d'efficacité par rapport aux coûts (coût par recette unitaire, par exemple). Pour évaluer la rentabilité, la plupart des études tentent de tenir compte du pouvoir de marché des entreprises. Certaines études examinent aussi les effets de la privatisation sur l'emploi (D'Souza et Megginson, 1999 ; Megginson *et al.*, 1994 ; Boubakri et Cosset, 1998), laissant entendre dans l'ensemble que la

entreprises appartenant à des capitaux privés sont manifestement meilleures dans les branches d'activités concurrentielles, il semblerait aussi que les performances ne s'améliorent de façon sensible que dans certaines catégories de structures de propriété privée. La privatisation n'a que des effets marginaux sur les performances dans le cas des entreprises contrôlées par des actionnaires internes (anciens dirigeants et/ou salariés de l'entreprise publique)<sup>133</sup>.

D'un autre côté, il semble y avoir un lien entre les structures de propriété, les mécanismes de contrôle interne et l'intérêt des dirigeants à améliorer les performances (Gragg et Dyck, 1999).

Il semblerait aussi que les entreprises privées obtiennent de meilleurs résultats dans les branches d'activités présentant certaines caractéristiques de monopole naturel, mais il est plus difficile de se prononcer sur ce point<sup>134</sup>. Cela n'est guère surprenant étant donné que les études examinant les effets des privatisations sur les performances ne tiennent pas tout compte de l'influence de facteurs sans relation avec la structure de propriété (environnement réglementaire et situation du marché, par exemple), qui jouent sans doute un rôle important dans la détermination de l'efficacité des entreprises dans ces branches d'activité.

Il est difficile d'isoler les effets dus à la modification des structures de propriété de ceux qui découlent d'une intensification des pressions concurrentielles, car la privatisation et la libéralisation vont souvent de pair. Par exemple, il semblerait que les entreprises publiques se lancent dans des restructurations et améliorent en fin de compte leurs performances lorsqu'elles sont soumises à des contraintes budgétaires impérieuses, qu'elles ne bénéficient plus d'un traitement préférentiel et que des marchés précédemment protégés sont libéralisés<sup>135</sup>. Il est toutefois difficile de se prononcer de façon définitive car ces mesures sont souvent prises préalablement à une privatisation.

---

restructuration des entreprises avant et après privatisation se traduit par une stabilité de l'emploi ou par son augmentation.

<sup>133</sup> Par exemple, si en moyenne les entreprises constituant l'échantillon retenu par Frydman *et al.* (1999) améliorent leurs résultats après privatisation, les améliorations au fil des ans ne sont sensiblement différentes de celles que l'on observe dans les entreprises d'État que lorsque les droits de propriété sont transférés à d'importants investisseurs extérieurs.

<sup>134</sup> Voir par exemple, Pollitt, 1999, Steiner, 2000, D'Souza, 1998, Boylaud et Nicoletti, 2000.

<sup>135</sup> Voir par exemple, Pinto, Belka et Krajewski, 1993 ; Certaines informations ponctuelles donnent aussi à penser que les performances des entreprises publiques se sont améliorées dans les pays où ces dernières ont été transformées en entreprises commerciales.

Des résultats plus intéressants peuvent être obtenus en comparant les performances d'entreprises privées aux performances qu'elles auraient hypothétiquement enregistrées si elles étaient restées entre les mains de l'État, ou en examinant des expériences « naturelles » dans lesquelles un marché est libéralisé et certaines entreprises sont privatisées, tandis que dans d'autres entreprises (comparables) ne le sont pas<sup>136</sup>. Dans les cas où de telles analyses ont été effectuées, elles tendent à confirmer que les meilleurs résultats sont généralement obtenus lorsque la privatisation se conjugue avec une ouverture à la concurrence sur les marchés de produits.

L'objectif de la section suivante vise précisément à faire le point sur les résultats empiriques obtenus jusqu'alors. Nous procédons à une revue de certaines études empiriques dans le domaine en prenant soin d'identifier les situations où le problème de mesure est le plus manifeste.

---

<sup>136</sup> Voir les travaux de Galal *et al.*, 1992, La Porta et López de Silanes, 1999.

## **Section 3 : Les approches empiriques de la privatisation**

Dans l'ensemble, on peut citer trois situations de comparaisons des entreprises publiques et les entreprises privées :

- La première situation suggère que les comparaisons effectuées sur la base d'indicateurs de rentabilité, lesquels sont plus sensibles aux différences d'objectifs entre les entreprises ; ont tendance à favoriser plus nettement l'entreprise privée. Par contre, lorsque la performance est définie plutôt en termes de coûts et de productivité, les résultats sont mitigés.
- La seconde situation, lorsque les organisations sélectionnées œuvrent dans un milieu en compétition, une logique commerciale plus forte serait imposée aux entreprises publiques lesquelles concentreraient leurs efforts vers l'atteinte de profits plus élevés. Dans ce contexte particulier où le problème de mesure devrait être atténué, il apparaît que les entreprises publiques performant aussi bien que les entreprises privées.
- Enfin, lorsque les comparaisons sont menées dans le contexte des privatisations (analyse avant et après l'année de la privatisation), les variations de la performance suite au changement de statut sont incertaines. Les révisions de mandat qui s'opèrent généralement chez les entreprises en instance de privatisation pourraient bien en être la cause.

### **1. L'analyse comparative de la performance**

#### *1.1 La différence d'objectifs*

La nature et la finalité du secteur public se révèlent fort différentes par rapport au secteur privé. Les entreprises publiques constituent une forme hybride d'organisation dans la mesure où, en plus de leurs activités à vocation commerciale, elles se voient généralement confier des mandats qui comportent des obligations de services contraires à la rationalité économique et qui sont souvent la raison d'être de leur création. Elles doivent donc concilier les principes d'un organisme d'intérêt public avec une gestion de type privé. La dimension politique associée communément aux entreprises publiques réfère de manière plus explicite aux objectifs politiques qu'elles doivent mettre de l'avant.

Ces objectifs sont aussi mieux connus dans la littérature sous le vocable d'objectifs non commerciaux (Ramanadham, 1991). Précisons, à cet égard, que les différences fondamentales qui distinguent généralement les entreprises publiques des entreprises privées tendent peu à peu à s'estomper du moment que le secteur public subit depuis quelques années des restructurations majeures sur les plans organisationnel et environnemental<sup>137</sup>.

Plusieurs auteurs perçoivent le problème des différences d'objectifs entre les entreprises des secteurs public et privé comme un problème de mesure. Borins et Boothman<sup>138</sup> (1986) démontrent, à la suite d'une revue de certaines études empiriques dans le domaine, que la rentabilité peut être une mesure trompeuse à cause des objectifs non commerciaux qui peuvent être assignés à une entreprise publique. De plus, ils constatent qu'un grand nombre des études qui conclut à la moindre performance des entreprises publiques néglige, ou sous-estime, les avantages sociaux qui sont la contrepartie d'inefficiences commerciales.

*En fait, analyser la performance n'a pas de sens si on ne reconnaît pas au départ que ces objectifs (objectifs politiques) font partie du rôle de l'entreprise publique. Brooks<sup>139</sup> (1989) note également que les preuves d'une amélioration de l'efficacité ne sont pas significatives, du point de vue de ce qu'elles révèlent sur les effets du régime de propriété sur l'efficacité, en l'absence de toute tentative visant à estimer ce qui a été perdu, le cas échéant, en termes d'objectifs sociaux et politiques.*

Enfin, si tant est que les organisations publiques doivent consacrer une partie de leurs activités à mettre de l'avant certaines volontés gouvernementales, on ne saurait comparer équitablement leur performance avec celle de l'entreprise privée, de telles activités forçant à la baisse les mesures de performance<sup>140</sup>. En effet, les objectifs non commerciaux imposent à l'entreprise des coûts supplémentaires sous la forme d'une diminution de ses revenus ou d'une augmentation de ses charges.

---

<sup>137</sup> Le nouveau management public qui consiste à inculquer aux organisations publiques les pratiques qui ont cours dans le secteur privé. Un des éléments clés a trait au changement de mandat de l'entreprise publique à qui on demande dès lors de réaliser des profits. Voir les travaux de Laux et Molot (1988), Gordon (1981), Stewart et Walsh (1992).

<sup>138</sup> S.F. Borins et B. Boothman (1986), « Les sociétés d'Etat et efficacité économique », in « La mise en œuvre de la politique industrielle Canadienne », sous la direction de D.G. McFetridge, centre d'édition du gouvernement du Canada.

<sup>139</sup> S. Brooks (1989), « Evaluation des arguments émis en faveur de la privatisation », revue Politiques et Management publiques, N°7. p 35-55.

<sup>140</sup> Voir sur ce point le travail de R. Parenteau (1997), « la performance des entreprises publiques » in M. Guay, « Performance et secteur public », Presses de l'Université du Québec, p 215-236.

Les arguments de ceux qui invoquent le problème de mesure sont difficiles à réfuter car les bénéfices sociaux qui résultent des objectifs non commerciaux sont externes à l'entreprise, donc difficiles à quantifier. Aussi, est-il impossible de vérifier si les inefficiences qui découlent des objectifs non commerciaux sont compensées par les bénéfices sociaux correspondants.

Selon la théorie des choix publics, les objectifs non commerciaux seraient imposés aux entreprises publiques par des politiciens qui chercheraient non pas à maximiser l'intérêt général mais plutôt leurs propres intérêts<sup>141</sup> (intérêts électoraux) (Niskanen, 1971; Tullock, 1976). Les objectifs non commerciaux peuvent aussi être décrits comme le résultat d'un processus de marchandage entre les politiciens et les dirigeants des entreprises publiques. On va même jusqu'à parler de corruption (Boycko *et al.*, 1996). Enfin, la théorie des choix publics juge pernicieuse l'interférence politique auprès des entreprises publiques. Ces dernières devraient donc assumer les coûts d'inefficacité engendrés par ses objectifs non commerciaux.

Malgré le caractère irréconciliable des positions énoncées précédemment, force est de constater qu'au niveau empirique le problème de mesure ne fut jamais abordé. La performance entre les entreprises publiques et les entreprises privées est généralement comparée sans considérer les disparités possibles entre les objectifs poursuivis par les entreprises, ceci en dépit de la prise de conscience du problème par certains chercheurs. Par exemple, Kim<sup>142</sup> (1981) étudie la performance des entreprises publiques et des entreprises privées dans un marché en compétition de Tanzanie. Or, Kim relève que les organisations publiques poursuivent divers objectifs dont celui de créer de l'emploi. De plus ces entreprises sont souvent contraintes, par souci humanitaire, d'importer certains produits à des prix parfois élevés afin d'éviter que certaines pénuries alimentaires ne surviennent dans leur pays. De la même manière, Reeves et Ryan (1998) soulignent qu'un facteur possible ayant contribué à des taux de profits plus bas chez les entreprises publiques est la présence, chez ces entreprises, d'objectifs non commerciaux. Malgré cette attention, aucun de ces chercheurs n'a pris en compte le problème de mesure au niveau de leurs analyses.

---

<sup>141</sup> Ceci est possible dans la mesure où les systèmes de contrôle en place sont déficients. Donc le problème d'agence dans le secteur public serait plus important car le droit de propriété y est non volontaire, non transférable et restrictif quant à la distribution des profits

<sup>142</sup> K.kim (1981), « Enterprise performance in the public and private sectors: Tanzanian Experience, 1970-1975 », *The Journal of Developing Areas*, p 471-484.

## 1.2 La mesure de performance

**La performance est un concept multiforme, difficile à appréhender de manière simple.** Elle renvoie notamment aux notions d'efficience, d'efficacité et d'économie (bouquin 1999).

Plusieurs théories et courants de pensée associent l'évolution d'une organisation à la performance de la structure et parfois à sa survie (théorie de la contingence et théorie évolutionniste et courant reengineering). Plus précisément, la performance est définie soit en termes de coûts, de productivité ou de rentabilité (Millward *et al.*, 1983). Or, les indicateurs de rentabilité seront nécessairement plus sensibles aux différences d'objectifs entre les entreprises. En effet, les objectifs non commerciaux communément assignés aux entreprises du secteur public imposent à ces organisations des coûts supplémentaires soit sous la forme d'une diminution des revenus ou d'une augmentation des coûts. Ces politiques gouvernementales auront donc un effet négatif direct sur la mesure du profit. Notons, à ce propos, que lorsque l'entreprise publique reçoit des compensations pour les coûts encourus (subventions), l'expérience pratique révèle que de telles mesures restent largement insuffisantes (Gordon, 1981; Pratt, 1988; Stanford, 1990). D'autre part, les entreprises publiques ne visent pas la maximisation des profits. Au mieux, lorsqu'elles sont commercialisées, elles tenteront de les améliorer. Par anticipation pour les études qui auront basé leurs comparaisons sur la rentabilité, les entreprises privées devraient apparaître, par définition, plus rentable.

Le secteur d'activité de l'entreprise devient important dans la mesure où le niveau de compétition sur le marché des produits et services peut varier. Bien que les entreprises publiques aient pour caractéristique générale d'œuvrer dans des secteurs monopolistiques (monopoles géographiques), certaines peuvent être assujetties à un niveau minimal de compétition. C'est le cas notamment des entreprises dans le secteur des ressources où la compétition se joue principalement au niveau international. Notons, par ailleurs, qu'avec le nouveau management public les entreprises publiques, certains secteurs sont déréglementés. La compétition lorsqu'elle existe aura pour effet de limiter les interférences politiques (Laux et Molot, 1988). En effet, la pression du marché impose une logique commerciale plus forte aux entreprises publiques. Les dirigeants publics acquièrent alors plus d'autonomie au niveau de la gestion avec pour conséquence un retrait prévisible des objectifs politiques. Les études comparatives menées dans un milieu compétitif auraient donc le potentiel d'atténuer le problème de mesure (Vining et Boardman, 1992).

Enfin, deux approches comparatives existent. La première consiste à comparer un groupe d'entreprises du secteur public avec un groupe d'entreprises du secteur privé. La seconde consiste à comparer la performance avant et après la privatisation. Or, les entreprises en instance de privatisation procèdent généralement à des restructurations de grande envergure. Parmi ceux-ci, notons une réorientation des objectifs vers la recherche des profits (Parker, 1995). La préparation à la privatisation favorise donc un retrait plus radical du politique dans la gestion des entreprises (autonomie). Souvent, les objectifs non commerciaux disparaissent. De ce point de vue, les analyses comparatives de la performance menées dans un contexte de privatisation devraient réduire le problème de mesure.

Dans le point suivant, nous passons en revue les résultats des études empiriques dans le domaine à la lumière des trois choix méthodologiques discutés précédemment.

## **2. Les résultats empiriques**

De nombreuses études empiriques ont été réalisées au cours des 30 dernières années dans le but de vérifier la relation entre la forme de propriété et la performance des entreprises<sup>143</sup>. L'attention est toutefois portée sur les secteurs d'activité qui ont suscité le plus d'intérêt auprès des chercheurs soit les secteurs de la collecte des ordures ménagères, de l'eau, de l'électricité et du transport. Plusieurs études ont aussi été menées selon une approche multi-secteurs. Nous avons par ailleurs recensé certaines études réalisées dans le contexte des privatisations.

Au total, 89 études empiriques<sup>144</sup> sont répertoriées et transmettent les résultats suivant :

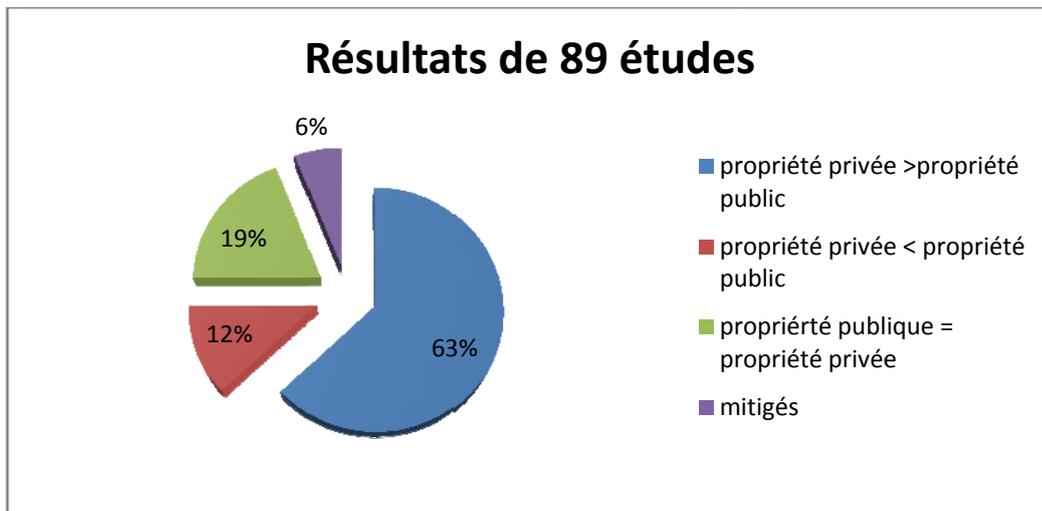
- 56 soit 63 % du total suggèrent que l'entreprise privée est plus performante que l'entreprise publique ;
- 11 études soit 12 % démontre le contraire, c'est-à-dire la propriété publique est plus performante ;
- 17 études soit 19 % constatent l'absence de différence entre les entreprises, c'est-à-dire la neutralité de la propriété;
- 05 études soit 6 % présentent des résultats mitigés.

---

<sup>143</sup> Voir Pierre Piestieau (1987), « Entreprise et propriété publiques », Revue économique N°6, Vol 38. p 1191-1202.

<sup>144</sup> Voir annexe 1.

Figure 5 : Les résultats de 89 études empiriques



Bien qu'une légère majorité des études soutiennent la thèse de la supériorité de la forme privée de propriété, les résultats demeurent dans l'ensemble trop ambigus pour tirer des conclusions définitives.

### 2.1 Les mesures de performance utilisées

La performance<sup>145</sup> est définie soit en termes de productivité, de coût ou de rentabilité<sup>146</sup>. Dans le cas de la productivité, la rotation de l'actif (ventes/actif) et la productivité de la main-d'œuvre (ventes ou bénéfice net/nombre d'employés) sont des mesures couramment employées pour comparer les entreprises.

#### 2.1.1 *La mesure de la performance par la fonction coût et la productivité*

Pour comparer les coûts de production entre les entreprises, une fonction de coûts est généralement employée. Suivant cette approche, il est possible de contrôler divers facteurs non directement associés à la forme de propriété et qui affectent les coûts.

- **La productivité :** Parmi les études répertoriées, 11 seulement ont utilisé essentiellement des indicateurs de productivité pour comparer les entreprises. Parmi celles-ci, la moitié suggère que l'entreprise privée est plus productive que l'entreprise

<sup>145</sup> Pierre pestieau et H.Jean.Gathon (1996), « La performance des entreprises publiques. Une question de propriété ou de concurrence », Revue économique N°6, Vol47. p.1225-1238.

<sup>146</sup> Albert Merlin (1978), « Efficacité et rentabilité. Pour une approche efficace de ces notions », Revue d'économie industrielle N°1, Vol 5. p182-184.

publique, l'autre moitié appuie le contraire et une étude parvient à des résultats mixtes.

- **La fonction coût :** La présence d'un nombre suffisamment grand d'entreprises dans ces secteurs, tel que les secteurs de la collecte des ordures ménagères, de l'eau et de l'électricité, est une condition favorable à l'utilisation d'une approche par la fonction de coûts. Parmi les études répertoriées, 45 ont employé une fonction de coûts pour comparer les entreprises. Les résultats ont donné que 27 d'entre elles suggèrent un impact favorable de la forme privée de propriété sur les coûts, 06 d'autres soutiennent le contraire et le reste, c'est-à-dire 12 ne relèvent aucune différence entre les entreprises.
- **Le degré d'efficacité technique :** il existe une tendance grandissante au sein des recherches sur la performance à utiliser, le degré d'efficacité technique<sup>147</sup>, comme mesure de performance. Suivant cette approche, la performance de l'entreprise est comparée avec la performance d'un groupe d'entreprises du même secteur d'activité. On parlera alors de mesure relative de la performance laquelle peut être basée soit sur les coûts ou bien sur la productivité. Parmi les 89 études, 14 ont utilisé cette méthodologie. Parmi celles-ci, 08 présentent une efficacité technique supérieure pour les entreprises privées, 05 d'entre elles suggèrent le contraire alors qu'une soutient l'absence de différence entre les entreprises.

### *2.1.2 La mesure de la performance par la rentabilité*

La rentabilité est mesurée généralement par le rendement sur ventes, le rendement sur actif et le bénéfice net. Ces mesures sont utilisées surtout lorsque les analyses comparatives impliquent un large échantillon d'entreprises comme c'est le cas des études menées dans un contexte international. Parmi les études répertoriées, 19 ont employé des mesures de rentabilité pour comparer entre les entreprises publiques et les entreprises privées. De ce nombre, 16 suggèrent que l'entreprise privée est plus rentable alors que 3 présentent des résultats mitigés. La très grande majorité de ces études appuie donc la thèse d'une rentabilité supérieure de l'entreprise privée. Ces résultats se démarquent donc nettement de ceux obtenus lorsque la performance est définie sur la base des coûts et de la productivité.

---

<sup>147</sup> Il existe deux types d'efficacité. Efficacité technique qui mesure la capacité de production des biens et/ou des services avec le moins de ressources possibles. Efficacité allocative mesure la production des biens et/ou des services qui apportent le bien être le plus élevée en évitant le gaspillage. On peut noter que dans une concurrence parfaite une « main invisible » pousse les entreprises à se comporter efficacement sur les deux plans.

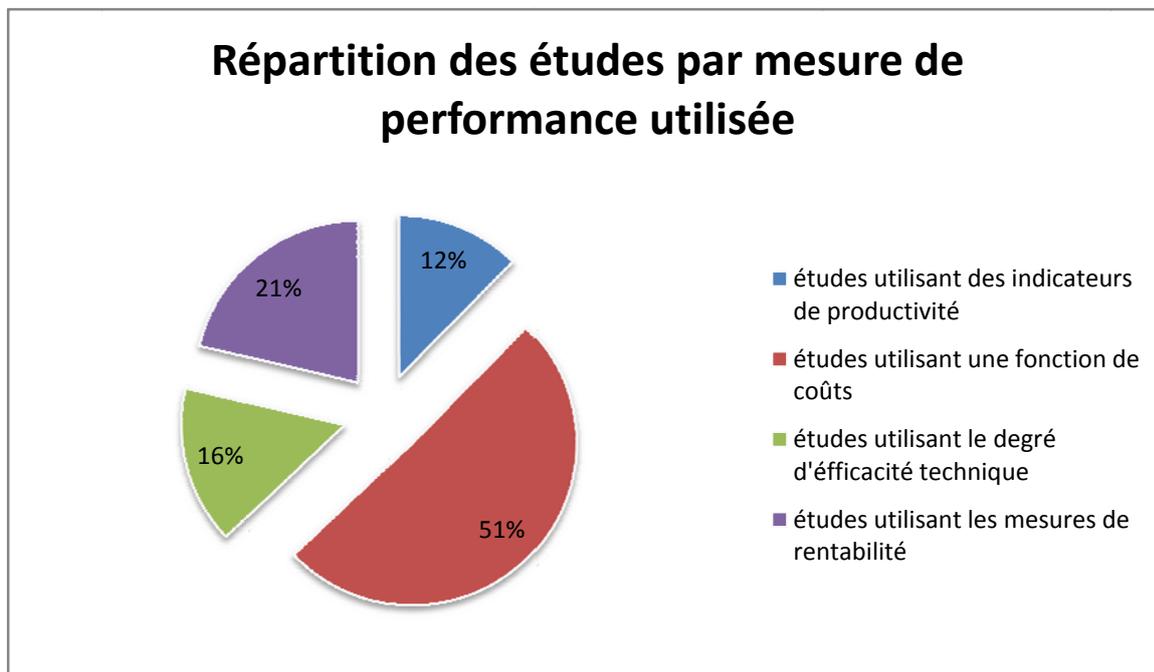


Figure 6 : Répartition des études par mesure de performance utilisée

En croisant les 89 études avec les différentes approches de mesure de performance utilisées, on aura le résultat suivant :

Tableau 4 : Répartition des 89 études en fonction de mesure de performance et leurs résultats

Mesure Résultats	Indicateurs de productivité	Fonction coûts	Degré d'efficacité technique	Rentabilité	Total
Privé>Public	05	27	08	16	56
Privé< Public	05	06	05	-	16
Privé= Public	-	12	01	-	13
Mitigés	01	-	-	03	04
<b>Total</b>	11	45	14	19	89

## 2.2 Les secteurs d'activités

La grande majorité des études empiriques compare la performance entre des entreprises publiques et des entreprises privées d'un même secteur d'activité. Les études sont menées essentiellement aux États-Unis. Plus précisément, le secteur de l'électricité, ce pays offrirait un contexte d'analyse particulier étant donné l'existence d'une compétition entre les différentes communautés qui produisent de l'électricité (Dilorenzo et Robinson, 1982). Or, c'est précisément dans ce secteur que les résultats suggèrent que l'entreprise publique est plus performante.

Le secteur du transport a également suscité l'intérêt de certains chercheurs dans le domaine. Constitués essentiellement de duopoles<sup>148</sup>, les secteurs du transport aérien et ferroviaire<sup>149</sup> permettent ainsi de comparer une entreprise publique avec une entreprise privée de taille généralement semblable et exploitant le même marché. Il s'agit principalement d'études de cas portant, entre autres, sur le *Canadian National* et le *Canadian Pacific* pour le secteur ferroviaire au Canada et sur *Ansett Airlines of Australia* et *Trans-Australia Airlines* pour le secteur aérien d'Australie. En général, ces études suggèrent l'absence de différence de performance entre les entreprises.

Les études menées dans le secteur de la collecte des ordures ménagères et le secteur de l'eau portent principalement sur des monopoles géographiques. Dans le secteur de la collecte des ordures ménagères, les entreprises privées semblent mieux faire alors que des résultats plutôt mitigés sont tirés des études menées dans le secteur de l'eau.

Notons que les études réalisées au sein d'un même secteur d'activité caractérisent la première vague de recherches dans ce domaine. Aujourd'hui, ces études se font plus rares. Elles font place à des approches d'analyse plus globales qui sont menées auprès d'entreprises de divers secteurs d'activité. Ces recherches exploitent aussi de plus en plus la perspective internationale<sup>150</sup>. Le nombre d'entreprises sélectionnées est plus grand. Celles-ci peuvent provenir indifféremment de milieux compétitifs ou monopolistiques. En général, les résultats suggèrent que l'entreprise privée est plus performante.

---

<sup>148</sup> Etude menée par Celine Chatelin sur la privatisation partielle d'air France et la privatisation graduelle de Dutch State Mines DSM, dans la partie empirique de sa thèse de Doctorat.

<sup>149</sup> Voir également l'exemple des privatisations menées dans le secteur aérien et ferroviaire en grande Bretagne par M. Thatcher

<sup>150</sup> Etude menée par narjess Boubakri, privatisation par l'introduction en bourse dans les pays en voie de développement, étude empirique d'une thèse de Doctorat.

Bien que les entreprises publiques œuvrent plus rarement dans des milieux compétitifs, lorsqu'un tel contexte existe et qu'il est étudié, il appert que ces entreprises sont en mesure de réaliser des niveaux de performance au moins comparables à ceux des entreprises privées.

### 2.3 Les approches de comparaison

Lorsque la comparaison est effectuée entre un groupe d'entreprises publiques et un groupe d'entreprises privées, la difficulté majeure réside dans le choix de l'échantillon, les entreprises publiques et privées devant être comparables. Ce problème disparaît en partie lorsque l'effet du statut sur la performance est étudié dans le contexte plus précis des privatisations. L'accent étant mis sur le changement de statut, la validité des comparaisons entre les entreprises publiques (entreprises avant la privatisation) et les entreprises privées (entreprises privatisées) est améliorée. Par contre, l'étude étant menée dans le temps, il devient nécessaire d'isoler les facteurs autres que le statut qui influencent la performance de l'entreprise. L'utilisation d'un groupe contrôle permet généralement de relever à cette difficulté.

Parmi les études répertoriées 72 ont procédé à l'analyse de la performance entre un groupe d'entreprises publiques et un groupe d'entreprises privées et 17 ont analysé avant et après la privatisation. Notons que les études comparatives menées dans le contexte des privatisations sont plus récentes.

Parmi les études qui comparent un groupe d'entreprises publiques avec un groupe d'entreprises privées, huit adoptent une approche multi-secteurs. Toutes ces études suggèrent que la performance est supérieure pour l'entreprise privée. Sauf exceptions (Parker, 1994; Parker et Wu, 1997), les études sur les privatisations adoptent aussi une approche multi-secteurs. Toutefois, les résultats obtenus demeurent plutôt mitigés. En effet, près du tiers de ces études présentent des résultats mixtes. À cet effet, Yarrow (1986), Bishop et Kay (1989), Bishop et Thompson (1992) ainsi que Parker et Martin (1995) démontrent que la performance croît de manière importante dans la phase précédant la privatisation<sup>151</sup>. Or, il semblerait que cette amélioration de la performance soit le fait de certains remaniements administratifs qui sont généralement institués en vue de préparer la privatisation. Parmi ceux-ci, notons une réorientation des objectifs vers la réalisation de profits.

---

<sup>151</sup> L'exemple des entreprises publiques en Algérie et tous les remaniements qui ont subi avant de les soumettre à une liste de privatisation : restructuration, assainissement, épongé la dette,.....

Suivant la même logique, il se peut aussi que la croissance des indicateurs de performance parfois constatée suite au transfert de propriété soit le résultat d'un changement d'objectif issu de la privatisation (Eckel *et al.*, 1994). Parker (1995) teste cette proposition et démontre que lorsque l'entreprise publique est restructurée<sup>152</sup> suivant le modèle de l'entreprise privée avant d'être privatisée, sa performance suite au transfert de sa propriété ne varie pas de manière significative. Par contre, lorsqu'une telle restructuration a lieu une fois l'entreprise privatisée, une amélioration importante de la performance est constatée. Les différences de culture d'entreprise et non de propriété expliqueraient les différences de performance.

En guise de conclusion, généralement les disparités dans les objectifs poursuivis par les entreprises publiques et les entreprises privées sont largement reconnues dans la littérature.

Or, le problème de mesure qu'elles engendrent au niveau empirique n'est jamais pris en compte. Les résultats suggèrent que l'emploi d'indicateurs de rentabilité, plus sensibles aux différences d'objectifs entre les entreprises, favorise très nettement les entreprises privées. Par contre, lorsque des mesures plus rigoureuses sont utilisées, comme celles qui sont basées sur les coûts ou sur la productivité, les résultats sont mitigés. Par ailleurs, lorsque les entreprises sélectionnées œuvrent dans un milieu en compétition, les différences de performance ont tendance à disparaître. La pression exercée par la compétition semble contraindre les dirigeants publics à adopter une logique de commerce dans la conduite de leurs activités ce qui aurait pour conséquence de réduire le problème de mesure. Enfin, les études comparant la performance avant et après la privatisation démontrent que les variations de la performance suite au changement de statut sont incertaines.

Les révisions de mandat qui se pratiquent soit avant ou après le transfert de propriété pourraient bien en être la cause.

En somme, il appert que les disparités au niveau des objectifs des entreprises expliquent en partie leurs différences de performance. En vue de contrôler le biais potentiel que le problème de mesure est susceptible d'introduire au niveau des analyses, le chercheur devrait privilégier l'emploi de mesures autres que la rentabilité.

---

<sup>152</sup> Xavier Richet (1997), « Privatisation, restructuration et contrôle des entreprises dans les économies en transition ». Université de Marne la Vallée

## Section4 : Les modalités de privatisation

Pour cerner au mieux tout l'enjeu des privatisations, il nous faut d'abord connaître les mécanismes de la privatisation, puis comprendre pourquoi l'on privatise, afin de tirer un bilan des privatisations, cette analyse devant permettre d'appréhender les possibilités de solutions alternatives à la privatisation.

### 1. Les mécanismes de privatisation

Pour privatiser leurs entreprises publiques et les services publics, les gouvernements peuvent mettre en œuvre trois grandes stratégies qui doivent être accompagnées de techniques de financement.

#### 1.1. *Les stratégies de privatisation*

Pour se retirer des activités économiques, l'Etat à sa disposition trois stratégies : le désinvestissement, la délégation, la substitution (Savas, 1997).

##### 1.1.1. Le désinvestissement

Dans ce cas, l'actif de l'entreprise publique est cédé, en totalité ou en partie. Le désinvestissement peut se faire par trois techniques, aliénation, par cession à titre gratuit ou par liquidation.

- **Le désinvestissement par aliénation** : l'entreprise publique est vendue à des opérateurs privés. Cette technique de désinvestissement peut s'opérer de cinq façons: la vente de l'entreprise ou d'éléments de son d'actif à un seul acquéreur dans le cadre d'un contrat négocié ; vente par offre publique de vente d'actions à des investisseurs ; rachat de l'entreprise privatisée par ses cadres, ses employés, ses usagers ou par ses clients. La démarche des acquéreurs peut être très différente selon qu'il y a vente à des investisseurs (maximisation des profits) ou qu'il s'agit d'un rachat par les employés (autogestion) ou par les usagers (maintien d'un service public).
- **Le désinvestissement par cession à titre gratuit** : désinvestir n'est pas nécessairement synonyme de vente, l'Etat peut choisir de céder l'entreprise à son personnel, à ses usagers, à ses clients ou à la population. La distribution à titre gratuit d'actions est l'une des principales caractéristiques de la privatisation des entreprises d'Etat dans la plupart des anciens pays socialistes.
- **Le désinvestissement par liquidation** : il concerne les entreprises peu rentables. L'entreprise est fermée et démantelée. Ses équipements, bâtiments et terrains sont vendus généralement séparément.

### 1.1.2. La délégation

Au contraire du désinvestissement, la délégation est une technique de privatisation qui permet à l'Etat de maintenir la propriété de l'entreprise. L'Etat cède au secteur privé une partie ou la totalité des activités de production de biens et de services de l'entreprise, mais il conserve son droit de regard sur les opérations. La délégation s'exécute par le contrat, par franchise, par la subvention, par bon ou par mandat.

- **La délégation par contrat** : l'Etat peut privatiser une activité en concluant un contrat avec une société du secteur privé. Il s'agit de concessions de service public au secteur privé, mais les pouvoirs publics restent responsables du service public.
- **La délégation par franchise** : l'Etat cède à une entreprise du secteur privé le droit souvent exclusif de vendre un service ou un produit au public. L'entreprise privée doit généralement verser une redevance à l'Etat. La franchise peut prendre deux formes : l'une concerne l'usage du domaine public ; l'autre correspond à la location par l'Etat d'un bien public tangible à un locataire privé qui se livre à une activité commerciale.
- **La délégation par subvention** : au lieu d'exécuter lui-même une activité donnée, l'Etat peut prendre des dispositions pour en confier la responsabilité à un organisme privé à qui il verse une subvention. C'est le cas de la délégation de services publics non rentables à des associations.
- **La délégation par bon** : l'Etat remet des bons aux bénéficiaires de services qu'il assurait auparavant, à condition que ceux-ci remplissent certains critères. Ces bons s'en servent pour se procurer ces services sur le marché.
- **La délégation par mandat** : l'Etat oblige des organismes privés à fournir un service à leurs frais. Dans ce cas, la délégation n'est assimilable à la privatisation que si elle amène l'Etat à jouer un rôle plus effacé.

### 1.1.3. La substitution

C'est un processus à l'issue duquel l'Etat se retrouve supplanté plus ou moins progressivement par le secteur privé au fur et à mesure de la création de marchés en réponse à des besoins. Elle peut se faire par carence, par retrait, par déréglementation.

- **La substitution par carence** : elle se produit lorsque le public n'est pas satisfait d'un service dispensé par l'Etat et que le secteur privé y décèle un créneau à la charge pour

lui de l'exploiter. La prise en charge du service peut être faite par des entreprises privées à but lucratif ou par des associations à but non lucratif.

- **La substitution par retrait** : il s'agit du retrait volontaire de l'Etat dans la fourniture d'un service qui laisse au secteur privé.
- **La substitution par déréglementation** : les entreprises publiques et activités étatisées ne se justifient souvent que par l'existence d'un monopole, la déréglementation est une méthode de privatisation, si elle donne au secteur privé les moyens de contester le monopole, voir de le supplanter. C'est 'ouverture des marchés à la concurrence. La déréglementation s'accompagne souvent d'un désinvestissement par aliénation de l'entreprise publique préalablement en situation de monopole, mais ce n'est pas une obligation (cas de SNCF en France). Cependant déréglementer sans privatiser minimise les retombées financières pour l'Etat, c'est la raison pour laquelle il est préconisé de privatiser et de déréglementer dans le même temps.

La stratégie de privatisation la plus répandue est le désinvestissement par aliénation, notamment par la vente de l'entreprise publique à un ou des investisseurs privés, mais elle nécessite des mécanismes de financement.

## *1.2. Les techniques de financement des privatisations*

Comme la privatisation par aliénation des entreprises publiques est essentiellement une transaction financière, les marchés des capitaux font nécessairement partie de l'équation. Vu la pénurie de capitaux et de liquidités, nombreux sont les Etats, qui ont recours à des techniques de financement pour le moins originales dans le double objectif de faciliter la privatisation et d'étoffer leurs marchés des capitaux. Plusieurs mécanismes sont possibles : les offres publiques de vente d'actions, la vente privée d'actions, les institutions financières, les investisseurs institutionnels ; des techniques non traditionnelles.

### *1.2.1. Les offres publiques de vente d'actions (OPV)*

Les OPV sont la vente de l'entreprise publique par l'émission d'actions placées sur les marchés financiers. Elles présentent de l'intérêt dans le cas de grandes entreprises biens gérées et rentables qui sont susceptibles d'attirer un grand nombre d'investisseurs, ce qui encourage la diversification des actionnaires et la distribution de la richesse sur une base élargie. Il s'agit d'une technique qu'affectionnent surtout les pays développés, mais que l'on

observe de plus en plus dans les pays en voie de développement (PVD)<sup>153</sup> (Amérique Latine, Asie) où il existe des marchés financiers en état de fonctionnement et des mécanismes de distribution et d'échange d'actions. Les OPV se caractérisent généralement par leur transparence et leur facilité d'accès vis-à-vis des petits investisseurs.

Les OPV présentent les avantages suivants :

- Comme elles visent un large groupe d'investisseurs, elles favorisent l'objectif du transfert équitable du capital de l'Etat au secteur privé ;
- Dans les PVD, elles ont souvent pour effet de grossir considérablement la qualité de titres, de stimuler les marchés financiers et de contribuer à la création d'une nouvelle classe de détenteurs de capitaux<sup>154</sup> ;
- En raison de leur transparence, les OPV contribuent à atténuer la crainte que l'Etat ne liquide les biens publics au profit d'intérêts puissants ;
- Elles peuvent beaucoup rapporter à l'Etat.

Leur inconvénient tient à leur grande complexité technique.

#### 1.2.2. La vente privée

C'est la vente d'une entreprise publique à une société privée nationale ou étrangère, souvent des entreprises multinationales. Elle permet de tirer parti de l'expérience administrative et technique, et des capitaux d'investisseurs stratégiques pour financer les activités de restructuration consécutives à la privatisation. Elle se réalise soit par l'appel d'offres, soit par négociation directe. C'est l'une des techniques de privatisation parmi les plus courantes.

Elle présente les avantages suivant :

- En absence de marchés financiers développés, une vente directe peut constituer une formule viable ;
- La vente privée permet à l'Etat d'examiner de très près l'acquéreur potentiel ;
- Elle se caractérise par sa souplesse.

Son inconvénient majeur est qu'elle peut manquer de transparence au niveau de la sélection des acquéreurs et peut provoquer la mise en doute de l'impartialité de l'Etat. Lorsque les acquéreurs sont des multinationales, celles-ci sont souvent en position de force dans les négociations avec les PVD où elles envisagent d'investir, en raison de leur taille et de leur nature, des emplois qu'elles comptent y créer et des impôts qu'elles pourraient payer<sup>155</sup>. Cela

---

<sup>153</sup> Peu de pays africains ont eu recours aux OPV, Kenya par exemple.

<sup>154</sup> Au Chili, c'est la privatisation qui a principalement alimenté l'expansion rapide de la bourse de Santiago, dont la capitalisation à presque quintuplé entre 1989 et 1993.

<sup>155</sup> Exemple ENAD/ HENKEL.

pose des questions quand à leur capacité de subversion des régimes politiques, notamment lors de l'achat d'entreprises publiques. Or l'Etat peut combiner la technique des OPV à celle des ventes privées<sup>156</sup>.

#### 1.2.3. Les institutions financières et les investisseurs institutionnels

Elles peuvent être nationales, créées spécifiquement dans le but de faciliter la privatisation sous la forme de sociétés d'investissement à capital fixe<sup>157</sup>, de sociétés d'investissement à capital variable ou d'institutions moins nettement définies telles que le fonds fiduciaires de privatisation. Les administrations de ces fonds nationaux ou étrangers jouent un rôle très important dans le processus de privatisation, notamment à travers le suivi des résultats de l'entreprise et les opérations de vente et d'achat d'actions. L'ensemble de ces institutions jouent un rôle croissant dans la privatisation, en particulier lorsqu'il s'agit de la privatisation de masse en Europe occidentale et les PECO.

#### 1.2.4. Les techniques non traditionnelles

On a recours à des techniques non traditionnelles dans les pays caractérisés par l'existence de marchés financiers peu vigoureux, par la présence d'investisseurs aux liquidités limitées et par la rareté des possibilités de financement long terme, comme. On peut distinguer plusieurs possibilités :

- Les fonds de capital à risque fournissent des capitaux de démarrage en vue de l'acquisition d'entreprises. Les entreprises ciblées font l'objet d'une minutieuse surveillance de la part des administrateurs de ces fonds ;
- Les obligations qui peuvent être émises par l'Etat, par les collectivités locales, constituent une source de financement à long terme des opérations de privatisation. Comme la plupart des Etats émettent des bons de trésor et des obligations depuis longtemps, les marchés obligataires dans PVD sont généralement plus développés que les bourses de valeurs.
- Les échanges de créances contre participations constituent un autre mécanisme de financement. Le détenteur d'une créance désireux d'acquérir des intérêts dans une entreprise échange cette dette contre une prise de participation dans la nouvelle entreprise privatisée. L'échange de créance contre des participations facilite la privatisation tout en réduisant la dette.

---

<sup>156</sup> La Zambie par exemple a privatisé plusieurs grandes entreprises publiques en appliquant le désinvestissement à 70% par le biais de ventes privées et à 30% par l'intermédiaire de la bourse.

<sup>157</sup> Fonds de placement fermé.

## **2. Méthodes de privatisation dans les pays en transition : leurs avantages et leurs inconvénients**

### *2.1 Restitution*

Il s'agit pour l'État de restituer aux agents du secteur privé qui en étaient les propriétaires, des actifs qu'il s'est approprié à la suite d'une action considérée comme injuste, par exemple d'une saisie non compensée. Les partisans de cette méthode font valoir qu'il est essentiel, pour des raisons d'éthique, de remédier aux plus profondes injustices commises dans le passé.

Ses adversaires soutiennent que ce processus est nécessairement sélectif et représente donc un moyen insatisfaisant de faire justice rétrospectivement. Dans la pratique, les demandes de restitution peuvent souvent être compliquées et tirées en longueur, ce qui ralentit inutilement la privatisation. En réalité, les pays en transition, sauf l'Estonie et, dans une moindre mesure, la République tchèque, ont rarement eu recours à la restitution.

### *2.2 Ventes directes et émissions d'actions*

Au début des années 90, un grand nombre des pays de l'ex-Union soviétique ont envisagé de procéder à la privatisation par la voie de ventes directes, comme l'ont fait avec succès d'autres pays tels que le Royaume-Uni et le Chili.

Certains d'entre eux ont tout d'abord mené une action énergique dans ce sens, mais se sont vite heurtés à des obstacles politiques et pratiques.

En fin de compte, peu nombreux furent les pays qui ont utilisé cette méthode avec succès, parmi lesquels l'Allemagne de l'Est, l'Estonie, la Hongrie et, dans une moindre mesure, la Pologne.

Le but initial était de vendre les actifs de l'État à des investisseurs externes, étant donné le développement insuffisant des marchés intérieurs des capitaux. Les responsables attendaient de cette initiative trois types de gains : des revenus pour l'État, l'apport rapide de compétences extérieures et la probabilité d'une gestion extérieure plus efficace.

Parmi les inconvénients pratiques de la méthode, l'inadéquation des marchés boursiers nationaux et l'absence de capitaux intérieurs se sont révélés des obstacles plus gros que prévu et, ne pouvant obtenir des informations fiables sur les entreprises mises en vente, les investisseurs étrangers ne se sont pas montrés intéressés. En outre, cette méthode est coûteuse

et lente, par suite de la complexité de la tâche, qui consiste à préparer la vente des actifs, un par un, et à assurer ensuite que les acheteurs respectent les dispositions du contrat.

Politiquement, les ventes directes et les émissions d'actions peuvent arriver à un point mort lorsque le grand public juge le processus inéquitable. Parfois de puissants groupes d'intérêts locaux, les salariés et les cadres de gestion par exemple, s'opposent aux privatisations par ventes directes.

### 2.3 Rachat de l'entreprise par ses cadres ou par ses salariés

Dans cette approche, les actions d'une entreprise sont vendues ou données à un groupe de ses cadres et autres employés. La forte position des employés — en Pologne par exemple — et des cadres — comme en Russie — confère à cette approche l'avantage d'être réalisable et politiquement populaire. Elle est en outre rapide et facile à appliquer. Un rachat bien structuré peut parfois être efficace, car les motivations des salariés et des propriétaires sont les mêmes.

Néanmoins, l'expérience montre que ces rachats présentent de sérieux inconvénients. La cession de l'entreprise à des investisseurs internes entraîne souvent des coûts élevés sous forme d'inefficacité d'exploitation et de gestion. Le processus peut être inéquitable, puisque ce sont les salariés de l'entreprise, et non le grand public, qui bénéficient de ses avantages. Les actions des entreprises gérées par leur personnel montrent qu'il leur arrive d'accorder des hausses de salaires excessives, de maintenir un niveau d'emploi trop élevé et de ne pas suffisamment investir. Dans les économies en transition, les investisseurs internes n'ont parfois pas les compétences nécessaires pour opérer dans une économie de marché.

En dépit de ses nombreux inconvénients, cette méthode a été populaire dans plusieurs pays en transition, dont la Croatie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Pologne, la Roumanie, la République slovaque, la Slovénie et la Russie.

### 2.4 Privatisation en masse

Dans le cas de la privatisation en masse par émission de coupons, ou par égalité d'accès, l'État distribue généralement à titre gratuit, ou contre versement d'une somme modique, des coupons qui peuvent être utilisés pour acheter des actions dans des entreprises. Rarement utilisée ailleurs avant la transition engagée en masse par les pays d'Europe du Centre et de l'Est, cette méthode s'y est toutefois avérée populaire, surtout en République tchèque, mais aussi en Arménie, au Kazakhstan, en République kirghize, en Lettonie et en Lituanie.

La privatisation par émission de coupons est l'un des moyens de résoudre le problème de la pénurie de capitaux intérieurs. Au début de la transition, le système de coupons était politiquement populaire parce que, contrairement aux autres approches, il ne donnait pas l'impression d'être inéquitable et permettait d'éviter les frais accompagnants la cession d'actifs nationaux à des investisseurs étrangers. Sont également évitées les difficultés à évaluer les entreprises avant leur privatisation.

Comme son nom l'indique, la privatisation en masse est un moyen simple et rapide d'achever l'application de vastes programmes de privatisation à l'échelle de l'économie tout entière — exactement ce dont les pays en transition avaient besoin. Ses premiers partisans ont soutenu que le rythme rapide de la privatisation par émission de coupons accroîtrait la crédibilité des programmes de réforme et leurs chances de réussite. Sa rapidité peut parfois empêcher les employés de l'entreprise ou d'autres groupes d'intérêts de mobiliser l'opposition à la privatisation.

En outre, la participation de l'ensemble des citoyens d'un pays conduit à une plus grande compréhension des réformes et crée un nouveau type de propriétaires qui ont un enjeu dans le processus.

La privatisation massive a toutefois des inconvénients. Le principal risque est que la dispersion du capital s'accompagnera d'un manque de focalisation sur l'efficacité de gestion et du pouvoir nécessaire pour l'assurer. Cela peut faire fuir les nouveaux investisseurs potentiels.

Dans la pratique, ces problèmes ont été en partie résolus par le regroupement des intérêts dans des sociétés d'investissement ou des fonds communs de placement. Cependant, les fonds ne disposent pas toujours des pouvoirs nécessaires pour assurer une gestion, un contrôle et une surveillance adéquats, et la direction des entreprises peut les priver d'informations essentielles et le fait parfois. Dans ces cas, la privatisation par émission de coupons se réduit tout simplement à un système de propriété absentéiste inefficace.

Différentes méthodes de privatisation sont employées à travers le monde, en particulier :

- L'offre publique d'actions totale ou partielle : Elle peut consister en une *distribution primaire* d'actions (ou nouvelle émission) accompagnée d'une augmentation du capital et une dilution des intérêts gouvernementaux. Elle peut aussi prendre la forme d'une

*distribution* secondaire d'actions, soit la vente d'actions existantes détenues par le gouvernement, sans injection de capital dans l'entreprise.

- La vente privée d'actions à un acheteur (ou groupe d'acheteurs) pré-identifié ou à une autre compagnie.
- L'achat par les gestionnaires ou les employés de l'entreprise.
- La vente aux enchères des actifs de l'entreprise publique.
- La réorganisation de l'entreprise au niveau de la gestion et de la production mais sans transfert de propriété.
- Le bail ou le contrat de gestion.

Les trois premières méthodes sont des privatisations de la propriété alors que les deux dernières sont des privatisations de la gestion. La vente publique ou privée d'actions ainsi que la liquidation des actifs de l'entreprise ont été les méthodes les plus utilisées dans les PED. Les ventes privées représentent près de 58% de la valeur des ventes totales dans les PED et 80% du nombre total de transactions dans ces pays (Sader, 1994).

### **3. Les modalités de privatisation et performance**

Un premier bilan tiré après 20 ans d'expériences, des entreprises privatisées dans les ex-pays de l'Est conclut sans aucune ambiguïté, que deux défaillances sont apparues clairement. A ce niveau A. Wladimir<sup>158</sup> fait ressortir :

- a) L'apparition des structures inefficaces de gouvernement d'entreprise ;
- b) Maintien d'une propriété résiduelle de l'Etat dans le capital des entreprises privatisées.

D'où l'interrogation principale, est ce le recours à la privatisation par le changement de la nature de propriété était-elle la meilleure solution pour améliorer la performance des entreprises publiques ?

Cela nous amène à se poser une autre question fondamentale, ne fallait-il pas laisser les entreprises avec leur statut public et essayer de trouver les voies et les moyens comme l'amélioration des structures de leur gouvernement afin de stimuler leurs performances, notamment financière.

---

<sup>158</sup> Andreff Wladimir (2002), « Analyses économiques de la transition post socialiste », édition la découverte, collection recherches. Et « privatisation et gouvernement d'entreprise dans les économies en transition », les cahiers de la recherche ESSCA n°6, Décembre 1999.

Sur ce point, les recherches retiennent que la privatisation par la vente d'actifs génère automatiquement un changement de gouvernement d'entreprise d'où résulte une meilleure performance unidimensionnelle (financière) et multidimensionnelle à long terme. Ce constat est clairement établi dans l'étude de cas que nous avons entreprise. Dans d'autres cas de figures, comme dans les ex-pays de l'Est<sup>159</sup>, la vente ou la cession d'actifs même gratuite n'ont pas toujours produits les effets financiers positifs escomptés. Dans le cas Algérien, l'adoption du modèle de la reprise des entreprises par les salariés, plus particulièrement dans les EPL.

Les études empiriques basées sur :

- L'efficacité des structures de gouvernance ;
- Leur aptitude à déclencher la structuration de la firme privatisée et à déboucher sur la profitabilité ;
- A gérer la réduction des effectifs ;
- A améliorer la productivité.

Ont conclu à des résultats contradictoires. La privatisation fondée sur le changement de propriétaire n'entraîne pas dans tous les cas les changements attendus cités ci-dessus.

La cession aux anciens managers publics (cadres) ou aux salariés pérennise d'une manière implicite la présence de l'Etat propriétaire même si celui-ci s'est totalement désengagé. La pérennité se traduit par la conservation des mêmes comportements d'avant la privatisation à la fois par les managers et par les salariés du fait de la faiblesse de la nouvelle structure du gouvernement qui n'arrive pas à produire la rupture avec l'ancien mode public de gestion. Les managers épousent souvent des attitudes et des comportements qui garantissent leur rentes<sup>160</sup> d'avant privatisation.

Souvent, les nouveaux managers sont les mêmes de l'ancien appareil de l'Etat, donc ils trouvent toujours des soutiens de politiques exerçant encore dans l'actuelle structure de l'Etat. Certains conseils d'administrations sont régies par des méthodes bureaucratiques dictées par les rapports de force d'influences politiques pour contrôler les entreprises cédées aux managers et/ou aux salariés.

---

<sup>159</sup> Cession quasi-gratuite de l'entreprise à ses managers ou à ses salariés, privatisation en masse expérimentée en Tchéquie, Russie et Pologne.

<sup>160</sup> Amélioration de leurs salaires direct et indirect, voiture de service, prise en charge de leur famille, voyages et séjours injustifiés,.....

### 3.1 Privatisation quantitative ou qualitative

La privatisation a été continue d'être considérée comme la sortie d'une économie administrée contrôlée exclusivement par l'Etat à une économie institutionnellement différente fondée sur l'économie de marché où l'Etat se désengage de son rôle d'agent économique principal et se contentera de jouer le rôle de régulateur. Ainsi, pose la question quel modèle doit-on choisir pour privatiser ? Doit-on opter pour des modèles de privatisation de masse, de grande envergure et rapide dont l'efficacité est jugée sur des critères quantitatifs<sup>161</sup> tel que :

- Nombres d'entreprises publiques privatisées ;
- Valeur des actifs publics cédés au secteur privé ;
- Participation de ces actifs dans la composition du PIB ;
- Poids des investissements directs étrangers IDE stimuler par la privatisation et leur contribution dans la production nationale privée et dans le PIB ;....

Dans la plupart des pays de l'Europe de l'Est, ce mode de privatisation a été préconisé et n'a pas trouvé d'opposition claire quant à son choix. Les petites privatisations ont été faites rapidement et n'ont pas connu de réels obstacles techniques, car souvent elles ont débuté sous certains régimes communistes, à l'image de la Hongrie en 1982. A la différence de la petite, la grande privatisation n'a pas connu les mêmes résultats relativement satisfaisants.

Peu nombreuses sont les grandes entreprises qui ont été vraiment privatisées. A ce sujet, certaines études, comme celle d'Anderson en 1997 retiennent le critère de 33% des actifs publics transférés au privé comme entreprise privatisée, car ce pourcentage est le répondu dans les ex-pays de l'Est et de l'Orient (Biélorus et Turkménistan).

Au départ, ce critère retient l'attention des chercheurs et devient tout à fait discutables à plus d'un titre. Car sous l'angle de la théorie du contrôle des entreprises, quantitativement 33% ne crée pas un réel nouveau pouvoir, si les 67% seraient détenus exclusivement par l'Etat. Le conseil d'administration ne changera pas de main et les résolutions adoptées seront issues du rapport de force en faveur de l'Etat propriétaire même si un semblant de partage de pouvoir

---

<sup>161</sup> Critères retenus pour mesurer la production privée dans le PIB, dans les pays suivants : la Hongrie 80%, Albanie 75%, Tchéquie Slovaquie et tous les autres pays de l'Europe centrale et orientale PECO +50%.

existe. C'est ainsi que la défaillance peut être quantitative et explique en partie l'échec de la privatisation. Cet exemple est manifeste en Algérie par l'adoption de l'ouverture des capitaux sociaux de certaines entreprises publiques (Saidal, Aurassi, Eriad,.....) à concurrence de 20%.

### 3.2 De la privatisation quantitative à la privatisation qualitative

Si sous l'angle de la théorie de contrôle de l'entreprise, l'ouverture ou la cession partielle du capital social de l'entreprise publique sous le seuil de 50%, il est clairement établi que le pouvoir de décision peut rester entre les mains des managers publics. Dans ce fait, un changement réel du gouvernement d'entreprise ne peut pas se produire. Ce changement est qualifié de qualitatif et ne peut avoir lieu que si la part des actifs détenus par l'Etat est résiduelle. Le changement réel dans la structure du gouvernement d'entreprise doit passer nécessairement par l'élimination progressive de la participation même résiduelle de l'Etat, car elle réduit l'influence économique et politique sur les décisions qui affectent la performance de l'entreprise.

Les études convergent vers la dépendance de la performance de l'entreprise de la nature et spécificité de son gouvernement. Elle-même dépendante du degré de concentration du pouvoir entre les mains du privé. Les enquêtes menées dans les ex-pays de l'Est témoignent de l'inefficacité de la présence de l'Etat même résiduelle car celui-ci se contourne dans l'exécution des investissements défensifs<sup>162</sup> et cela par manque de ressources liées à une politique budgétaire de l'Etat propriétaire.

Ceci dit, et pour lever tout équivoque, jusqu'à nos jours, il est nullement prouvé par la littérature managériale qu'il existe un modèle idéal de gouvernement d'entreprise recommandé pour telle ou telle entreprise quelque soit son statut juridique et quelque soit son activité. C'est dans ce cadre que le diagnostic post-privatisation relevé que l'une des principales défaillances dans les ex-pays de l'Est est l'absence remarquable d'une solution efficace au problème de la privatisation. Cette absence de solution repose une autre fois l'interrogation principale de notre sujet que le problème risque de ne pas résider dans le changement de nature juridique de l'entreprise mais dans la recherche d'une organisation basée sur un gouvernement d'entreprise efficace qui permet de rentabiliser les capitaux

---

<sup>162</sup> Investissement de modernisation, de capacité, d'innovation,.....

investis, dégagé une épargne et donner la possibilité à l'entreprise privatisée de compter sur ses propres ressources financières.

En s'inspirant des différents modes de privatisation, les auteurs<sup>163</sup> distinguent plusieurs formes par rapport au gouvernement d'entreprise. Dans les entreprises publiques converties en sociétés par actions privées, le niveau de contrôle est en fonction du contrôle et en fonction de la quote part détenu. Ce qui détermine en dernière instance le degré de propriété qui revient à chaque actionnaire. *Ceci nous amène à dire, que dans les entreprises publiques notamment les petites cédées à un propriétaire privé unique, l'efficacité du gouvernement d'entreprise ne se pose pas vraiment, car il est à la fois manager et propriétaire, c'est le seul décideur et toute défaillance managériale est immédiatement corrigée.* La complexité du gouvernement d'entreprise progressera avec la multiplicité des propriétaires et ce compliquera davantage quand l'Etat est actionnaire minoritaire. Les deux catégories d'actionnaires (l'Etat à côté des privés) sont deux logiques économiques et donc deux approches de gouvernement d'entreprises différentes.

La privatisation telle qu'elle se déroule en Algérie est graduelle, car très peu d'entreprises ont été privatisées 417<sup>164</sup> sur 1112 proposées, en adoptant trois formes, la RES, la cession totale ou partielle par l'ouverture du capital social à côté de quelques contrats de management privé des entreprises publiques. A ce niveau, nous avons enregistré dans les ex-pays de l'Est à savoir que l'objectif recherché à travers la privatisation est la meilleure performance financière. Celle-ci a été très positive dans le cas des entreprises privatisées mode outsiders<sup>165</sup> comparaison aux entreprises privatisées mode insiders<sup>166</sup>, mais cette dernière remarque est confrontée par la médiocrité des résultats financiers enregistrés à la fin de chaque exercice.

---

<sup>163</sup> Ceux qui préconisent une stratégie alternative de «longue voie» vers la privatisation, qui fut préconisé sur la base d'arguments divers et variés par Janos Kornai, Peter Murel, Wlodzimir Brus, David Stark, Wladimir Andreff,..... Ont vu leur proposition refusée par des Anglo-saxons pour des motifs idéologiques et politiques qui voulaient une solution rapide et radicale.

<sup>164</sup> Le ministre Algérien de l'Industrie et la promotion des investissements a indiqué le 23/5/2008 que entre 2003 et 2007 parmi 417 entreprises privatisées 192 sont entièrement privatisées, 33 sont privatisées partiellement à 50%, 69 récupérées par les travailleurs (RES), 29 ont établi des partenariats et 83 ont actifs cédés. La dette effacée par les entrepreneurs est estimée à 44 milliards de DA, ces opérateurs ont investi 871 milliards de DA. Quelques 36 500 emplois ont été sauvés et 18 300 nouveaux emplois ont été créés également.

<sup>165</sup> Cession au profit des opérateurs extérieurs à l'entreprise nationaux ou étrangers.

<sup>166</sup> Cession au profit des salariés et/ou managers de l'entreprise.

## **Chapitre 4 : L'entreprise publique Algérienne avant la restructuration**

L'entreprise publique, sous ses diverses formes, est une institution relativement récente. Ainsi au lendemain de la seconde guerre mondiale, simultanément plusieurs pays européens, engagés dans la voie socialiste ou non, adoptent des mesures connues sous le nom d'étatisation, de nationalisation ou de socialisation.

Les pays redevenus indépendants à l'issue du procès de la colonisation mettent l'accent à leur tour, dans le développement, sur la nécessité de renforcer le secteur public compte tenu des conditions économiques et sociales et de l'option politique choisie.

Au lendemain de l'indépendance l'économie algérienne est désarticulée et extravertie d'où la nécessité pour l'état de l'intégrer et de l'auto-concentrer. L'Algérie avait compris la nécessité d'orienter l'intervention de l'Etat vers la construction de l'économie en accord avec les priorités du développement. Elle rejette la voie capitaliste de développement, cependant on peut s'interroger longuement sur la nature du socialisme algérien, souvent confus avec le rôle de l'Etat. On assiste à une politique volontariste.

Le secteur public va se construire du secteur privé et étranger par différentes techniques d'appropriation<sup>167</sup>. Ces dernières vont donner lieu à la création d'entreprises autogérées de 1962 à 1964. Suite à difficultés de celles-ci et à l'installation d'un nouveau pouvoir. L'état a créé le secteur public avec tout d'abord les entreprises nationales transformé en 1971 avec la loi de gestion socialiste des entreprises en entreprises socialistes<sup>168</sup>. L'appareil industriel est alors doté de grandes entreprises, il comptait plus de 150 grandes entreprises employant plus de 5000 employés. Le secteur public s'est développé en se dotant d'entreprises publiques réputées créatrices d'emplois et devaient produire des biens et/ou services pour la population à des prix fixé par l'état et non par le marché ou selon les règles de gestion (prix de revient). Ces entreprises publiques étaient créées dont le premier objectif est de rendre service à la population (objectif purement social) dont actionnaire et le financeur était l'Etat. L'Etat avait massivement investi dans le tissu industriel.

## **Section 1 : L'autogestion**

L'autogestion agricole et industrielle et une expérience qui s'est imposé au lendemain de l'indépendance. Le départ des colons et des propriétaires d'usines a créé une situation

---

<sup>167</sup> Déclaration de vacance, mise sous protection de l'Etat, appropriation proprement dite ou nationalisation au sens propre ; voir, F.Borella (1966), « Le droit public économique positif en Algérie »Revue Algérienne des S.J.E.P, N°4, p46.

<sup>168</sup> C'est le cas de la Sonatrach (décret du 31 Décembre 1963), de la SNS (décret du 3 Septembre 1964), et de 26 EPIC entre 1962 et 1966.

imprévue. Les travailleurs de la terre et ceux de l'industrie en pris en main les biens, déclarés par la suite "vacants" et continuent malgré les difficultés, de faire fonctionner les usines et les fermes. Le droit de l'autogestion est dominé par deux grandes masses de textes : les décrets de Mars 1963 suivi des décrets de Juin 1964.

## **1. Les modes de constitution de l'entreprise autogérée**

La constitution de l'entreprise d'autogestion est le résultat de deux techniques juridiques : la nationalisation et la socialisation.

### *1.1. La nationalisation*

Du point de vue juridique, la nationalisation est définie comme le transfert autoritaire de propriété du secteur privé au secteur public. C'est une décision politique qui conduit à l'appropriation par l'Etat d'une ou de plusieurs entreprises. La nationalisation peut être opérée par confiscation du capital ou par rachat par l'Etat des titres possédés par les actionnaires.

Cette définition met en évidence 3 idées:

- L'idée de transfert de propriété ; biens, entreprises isolées qui constituent un secteur clef de l'économie doivent être transférés à la collectivité.
- L'idée de transfert à la collectivité de la gestion ou de la direction des entreprises nationalisées. La gestion de l'ensemble est aménagée de telle sorte qu'elle permette la réalisation des buts recherchés par la nationalisation sans qu'il soit nécessaire de déposséder les propriétaires de l'entreprise.
- L'idée d'anéantissement du profit capitaliste par la nationalisation à une transformation de l'entreprise dans le but d'éliminer tout profit.

### *1.2. La socialisation*

La socialisation semble se définir par deux éléments essentiels : d'une part d'une part l'expropriation de la propriété capitaliste et la création de la propriété sociale des instruments de production, et d'autre part l'organisation démocratique de la gestion des entreprises par les travailleurs et à leur profit.

Cette définition met le point sur deux critères :

- Un aspect juridique de transfert de propriété.
- Un aspect sociologique d'organisation du procès de production.

Les procédés juridiques employés pour assurer le transfert d'un bien de secteur privé au secteur public se résument en deux techniques :

### *1.2.1. La vacance*

Il s'agit de savoir si une décision déclarant la vacance dépossède le propriétaire au profit de l'Etat, ou il s'agit d'une mesure de sauvegarde dans l'intérêt de l'Algérie. On peut se demander ce que devient le droit de l'ancien propriétaire lorsque ce dernier est dépouillé de tous les attributs de la propriété puisqu'il n'a plus le droit d'en disposer à sa guise.

Le décret N° 63-95 du 22 Mars 1963 introduit le système de l'autogestion dans les entreprises industrielles, minières, artisanales et les exploitations agricoles vacantes et l'exclut pour les biens vacants immobiliers à usage d'habitation ou professionnel.

### *1.2.2. La mise sous la protection de l'Etat*

La mise sous la protection de l'Etat constitue une technique juridique originale d'appropriation des biens. Le décret N°63-168 du 9 Mai 1963 prévoit que peuvent être placés sous la protection de l'Etat, les biens immobiliers, les fonds de commerce, les entreprises, établissements et exploitations à caractère industriel, commercial, artisanal, financier, minier, et agricole.

## **2. Conditions de l'émergence de l'autogestion**

### *2.1 La vacance des unités de production*

Le climat créé en Algérie au moment de l'indépendance a entraîné le départ massif de la plupart des propriétaires d'usines et de petites unités de production. Les travailleurs prirent spontanément en charge la marche des unités dans lesquelles ils travaillaient et les protégeaient contre un éventuel sabotage. Notons que la "croissance nationaliste" des travailleurs a joué un rôle important dans ce mouvement qui s'est imposé dans les faits au nouveau pouvoir politique et qui promulgué les textes historiques notamment celui du 9 Mai 1963 qui a mis sous la protection de l'Etat le secteur industriel et commercial pour que tels biens soient appréhendés par la puissance du public.

### *2.2 La volonté d'empêcher la bourgeoisie de s'enrichir*

L'existence de l'autogestion s'expliquait par "le désir d'écarter la bourgeoisie de l'accession à la propriété des entreprises"<sup>169</sup>. Les discours politiques des années 1962 à 1964 sont dirigés contre la bourgeoisie traitée de "rapace".

### *2.3 La faiblesse du pouvoir public*

---

<sup>169</sup>F.DARCY, A.KRIGER, A.MARIL, « essai sur l'économie de l'Algérie nouvelle », P.U.F 1965 – p.179 In « La gestion de l'entreprise industrielle en Algérie » A.Bouyacoub, O.P.U Alger.

L'émergence de l'autogestion n'aurait donc pas été possible si un pouvoir étatique fort était en place.

### **3. La structure du pouvoir de l'entreprise autogérée**

De l'été 1962 au printemps 1963, on assiste à une mutation qualitative du pouvoir dans l'entreprise dans le sens d'une plus grande participation des travailleurs à la gestion.

#### *3.1. L'organisation de l'autogestion*

Les formes et les fonctions des organes de l'autogestion de l'entreprise personne morale du décret du 18 Mars 1963 sont clairement définies par le décret du 22 Mars 1963. Le système juridique de l'autogestion est conçu pour répondre à deux objectifs complémentaires :

- Permettre aux travailleurs de l'entreprise d'exercer leur droit de gestion, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organe représentatifs ;
- Assurer la direction de l'entreprise d'autorité et la stabilité nécessaire à l'exercice de ces fonctions.

Conformément à ce double objectif, la structure interne de l'entreprise est fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs des organes collégiaux de gestion et de la direction des affaires. Les organes d'autogestion sont :

- L'assemblée générale des travailleurs : c'est le support organique ; la base de tous les organes d'autogestion.
- Le conseil des travailleurs.
- Le comité de gestion : il est l'organe exécutif de l'autogestion.
- La direction des affaires : selon le décret du 22 Mars 1963. il prévoit l'existence d'un exécutif bicéphale; le président du comité de gestion, et le directeur.

### **4. La situation patrimoniale de l'entreprise d'autogestion**

#### *4.1 Les modalités juridiques du transfert de propriété*

Les entreprises autogérées, personne morale du décret du 18 Mars 1963 ont hérité de biens meubles et immeubles qui ont fait l'objet d'une appropriation publique.

##### *4.1.1. Le sort du passif des entreprises autogérées*

Habituellement, on transfère de l'actif et le passif qui est attaché à l'entreprise, mais les textes sur l'autogestion n'énoncent rien sur le transfert des dettes, et la volonté de l'Etat refusant de prendre en charge la totalité du passif des entreprises nationalisées.

Il en ressort que le transfert du passif des entreprises est une conception hétérodoxe de la nationalisation, puisque cette dernière est rattachée à la notion de vacance dont les caractéristiques sont : le rapatriement des avoirs des entreprises - stocks - outils – matériels lourds dettes vers les organismes de sécurité sociale.

#### *4.1.2. Le problème de l'indemnisation des anciens propriétaires*

Les décrets de Mars 1963 et ces textes ultérieurs n'ont pas abordé le problème de l'indemnisation des biens abandonnés par leurs propriétaires.

#### *4.1.3 Le régime des biens*

Les biens nationalisés dans le cadre du système d'autogestion et transférés à des organismes privés posent trois problèmes :

- **la recherche de titulaire du droit de propriété** : l'entreprise n'est pas titulaire du fond de base. Celui-ci appartient à l'Etat qui cède aux travailleurs la jouissance perpétuelle de ses biens, à charge pour eux de conserver la valeur initiale du capital que présente chaque unité économique intacte. Cependant, la législateur précise que l'entreprise autogérée peut posséder des biens en toutes propriété, surtout provenant de son autofinancement. Elle peut être propriétaire d'une part de l'actif avec un droit de regard de l'autorité.
- **Les voies d'exécution et de saisie** : le problème n'a jamais été soulevé, et le pouvoir politique est formel, les biens des entreprises socialistes industrielles sont insaisissables, cependant cette position présente une discordance avec son régime juridique, puisque les entreprises autogérées bénéficient de la personne morale de droit morale de droit privé, du statut de commerçant et par conséquent toutes ces qualités entraînent les voies d'exécution du droit commun.
- **La faillite** : là encore, on note une discordance entre le principe juridique conforme du statut commercial de l'entreprise autogérée, et le principe politique qui ne peut admettre que son orientation soit remise en cause. On conçoit mal d'ailleurs que l'Etat mette en faillite une entreprise autogérée. Il en arrive jamais jusque là puisque certaines unités en faillite furent transformées en entreprises locales. Enfin, le problème de la faillite d'une entreprise autogérée est donc tout à fait théorique et ne s'est jamais concrètement posé en droit.

En résumé, l'autogestion était considérée comme un outil technique de gestion, ou encore comme un simple outil de participation des travailleurs à la gestion ; elle devait fondamentalement mettre en marche une organisation politique capable de canaliser le mouvement et de le développer. On a créé un peu plus de (345) entreprises. Elles étaient appliquées sur des petites unités souvent artisanales dont la moyenne d'effectif ne dépasser pas 28 personnes<sup>170</sup>. Concentré dans les secteurs du bâtiment et agroalimentaire (secteur de première nécessité).

Les travailleurs avaient un manque de savoir-faire, ne pouvaient se transformer en producteurs – gestionnaires voir des entrepreneurs (aucune culture entrepreneurial) sous l'effet de simples discours politiques. Il y avait une nécessité de formation généralisée.

**Tableau 5: Entreprise en autogestion recensées en Janvier 1964**

BRANCHES D'ACTIVITE	TOTAL		% ENTREPRISES	% EFFECTIF	NOMBRE MOYEN D'OUVRIERS
	NOMBRE	EFFECTIF			
Bâtiments et matériaux de construction	114	2773	33	29	24
Bois	37	758	11	08	20
Métallurgie et électricité	49	886	14	09	18
Alimentation	85	2259	25	24	17
Textiles	08	529	02	06	66
Chimies	17	1146	05	12	67
Divers	35	1172	10	12	33
<b>Total</b>	<b>345</b>	<b>9521</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>28</b>

**Source :** « Le secteur socialiste industriel » brochure du Ministère de l'orientation nationale – direction de la documentation – Alger 1964

## Section 2 : La société nationale

Après une expansion fulgurante durant les années 1962-1963, l'autogestion passe par de nombreuses crises, et finalement subit un coup d'arrêt brutal lors de la rupture de 1965. Ce tournant marquera le début d'une promotion vertigineuse de l'entreprise publique dans le secteur industriel et commercial. Le modèle algérien de développement économique dérive des nouvelles orientations doctrinales. Celle-ci est chargée de traduire la volonté de la

<sup>170</sup> Voir tableau n°2 pour plus de compréhension.

puissance publique, d'accélérer l'industrialisation du pays, et en même temps d'être un propagateur du progrès sous toutes ses formes. Ces raisons sont à l'origine de la création de sociétés nationales, d'offices, et d'établissements publics à caractère industriel et commercial.

## 1. Définition du secteur public

Le contenu du secteur public peut être entendu dans deux sens différents :

Dans un sens étroit, le secteur public englobait les secteurs les moins rentables tels que les transports, les communications, l'énergie, et l'hydraulique. Dans un sens large, le secteur public couvre toute branche d'activité qui fournit une part importante du revenu national ou qui occupe une fraction importante de la population active.

Kaid Ahmed ancien ministre des finances a défini le secteur public comme suit « il règle en quelque sorte le pouls de la nation et détermine sur une longue période les rythmes de la croissance et du développement économique du pays »<sup>171</sup>.

## 2. Entreprise publique (société nationale)

« Après le coup d'Etat de 1965, il a été défini un modèle de développement véhiculant une politique industrielle créant la quasi totalité des sociétés nationales. Depuis leur création jusqu'en 1971, ces sociétés étaient qualifiées d'entreprises d'Etat c'est à dire, d'entreprises dont la gestion est assumée exclusivement par les agents de l'Etat excluant toute participation des travailleurs »<sup>172</sup>.

### 2.1. L'entreprise publique Algérienne

Les textes s'accordent généralement sur l'existence de trois secteurs d'activité économique :

- *Le secteur public,*
- *Le secteur mixte ou par-public,*
- *Le secteur privé.*

Pour faire face à la crise économique, l'intervention de l'Etat s'est traduite dans les faits par la création de plusieurs organismes publics à caractère industriel et commercial (E.P.I.C), ou d'établissement publics à caractère administratifs (E.P.A).

La diversité des formes d'intervention de l'Etat a été consacrée sur le plan juridique, par la promulgation de plus de 100 lois, ordonnances, décrets entre 1962 et 1966. A la fin de 1967 on dénombrait les établissements publics suivants :

---

<sup>171</sup>Necib Redjmi « l'entreprise publique socialisme et participation » OPU Alger 1987.

<sup>172</sup>Hamichi Madouche « l'entreprise et l'économie Algérienne quel avenir », Laphomic, 1988 Page6.

- EPA : Etablissement Public à caractère Administratif ;
- EPIC : Etablissement Public à caractère Commercial ;
- Société nationale ;
- Société mixte ;
- E.P. : Internationale ;
- Organisme Public de Droit Privé ;
- L'ONT : Office Nationale de la Main d'œuvre (mars 1963)
- L'ONACO : Office Nationale de Commercialisation (Décembre 1962) ;
- La BCA : la Banque Centrale d'Algérie (Décembre 1962) ;
- L'ONRA : Office Nationale de la Réforme Agraire (Mars 1963) ;
- La CAD : Caisse Algérienne de Développement (Mai 1963) ;
- L'ONP : Office Nationale des Pêches (Juillet 1963) ;
- L'ONTR : Office Nationale de Transport (Août 1962) ;
- BERIM : Bureau d'Etude de Réalisation Industrielles et Minières (Février 1963) ;
- Le BAP : Bureau Algérien du Pétrole (Août 1962) ;
- La CNEP : Caisse Nationale d'Epargne et de Prévoyance (Août 1964).

## 2.2 L'entreprise publique catégorie juridique

L'entreprise publique est apparue initialement au niveau local et bien après au niveau national.

### 2.2.1. *L'entreprise publique locale*

L'entreprise publique locale est une société commerciale déguisée. Cela ressort de plusieurs dispositions dont les plus importantes sont les suivantes :

- D'abord parce que l'entreprise communale ou de Wilaya a un régime juridique semblable à celui d'un organisme de droit privé,
- Ensuite, elle est dotée d'un capital social,
- Enfin, son but principal est la réalisation de bénéfices en vue de procurer des ressources supplémentaires aux collectivités de base.

### 2.2.2. *L'entreprise publique nationale*

La notion d'entreprise publique nationale figure pour la première fois en 1968 dans le projet du statut général des entreprises publiques. Mais ce sont les travaux du "conseil national économique et social – CNES" qui donneront à ce concept sa véritable dimension. L'entreprise publique est une personne morale qui a la qualité de commerçant et dont les biens sont publics.

L'entreprise publique nationale ne souffre d'aucune équivoque, elle se comporte comme une véritable société de droit commercial : recherche du profit et de rentabilité, existence d'un capital social, présence d'un commissaire aux comptes et la tenue d'une comptabilité commerciale. Il faudrait ajouter à cela, l'existence de la société d'économie mixte et de la filiale.

### **3. L'organisation du pouvoir dans l'entreprise publique**

Sous le vocable d'entreprise publique, nous entendons aussi bien les sociétés nationales que les offices. Sur le plan de la gestion, l'entreprise publique se comporte comme une entreprise privée bien qu'elle manque sur l'échelle statutaire de l'organe représentant les associés. Celui-ci étant devenu sans objet, l'Etat unique actionnaire.

#### *3.1. Le conseil d'administration*

La composition des conseils fait appel à la solution dite de représentation des intérêts. Cela ne signifie pas que le conseil d'administration soit indépendant et souverain. Sur cette base la représentation des intérêts vit le jour sous les trois formes classiques : Bipartisme, Tripartisme, Quadripartisme.

Le conseil d'administration constitue, par sa composition et son pouvoir, une des caractéristiques les plus importantes des offices. On rencontre deux types de structures : soit qu'il se compose exclusivement de fonctionnaires représentant les différents ministères concernés, soit que la composition est quadripartie.

Dans cette première catégorie, on retrouve des représentants de la puissance publique, des représentants des diverses catégories intéressés par le fonctionnement et l'exploitation de l'entreprise, et enfin des personnes choisies pour leurs compétences techniques et professionnelles. Cependant dans la pratique on se heurte généralement à la substitution progressive de l'administration étatique à la tutelle.

#### *3.2. Son fonctionnement et ses pouvoirs*

Le conseil se réunit sur convocation de son président aussi souvent que l'intérêt de l'établissement l'exige. La périodicité des réunions est tantôt mensuelle (BCA, BNA, CPA, BEA) tantôt bimestrielle (CAD, PSA) tantôt semestrielle (ONAMA, OFLA, OMAB) tantôt (ONRA, AGENOR).

La fixation de l'ordre du jour appartient au président seul, soit au ministre de tutelle. Quant aux pouvoirs du conseil d'administration, l'autonomie de celui-ci est inexistante.

Le conseil d'administration à deux sortes de pouvoirs :

- En premier lieu, il suit l'activité de la société et délibère sur les rapports établis par le directeur général ou le commissaire aux comptes ainsi que sur les programmes de production et de commercialisation.
- En deuxième lieu, il donne son avis sur les budgets de la société, sur l'augmentation ou la diminution du capital, et sur l'affectation des ressources de la société.

### *3.2.1. Au niveau des offices*

Les pouvoirs du conseil d'administration à ce niveau sont définis par les statuts et varient en fonction de la nature de l'activité de l'office. Par suite à l'incompétence et à la carence quasi générale constatées de ces organes, certains d'entre eux se doublent d'un « comité de direction » ou d'une commission d'orientation et de contrôle placée à côté du président du conseil pour l'aider dans l'exercice de ces fonctions.

A côté du président du conseil d'administration agit et gouverne en collaboration un directeur général qui est nommé et révoqué sur proposition du ministère de tutelle.

### *3.2.2. Au niveau des sociétés nationales*

Si la composition est étatiste, cet organe est de caractère purement consultatif, on y retrouve un représentant du ministère de l'industrie, le directeur de la société, un représentant du ministère de commerce du ministère des finances, du ministère de l'intérieur, du parti du syndicat, deux représentants du personnel et deux personnalités compétentes.

### *3.3. L'organe de direction*

La direction des entreprises publiques est parfois unique, lorsque les fonctions du président du conseil d'administration, et du directeur général sont confondues. Ainsi neuf entreprises sont présidées par un président directeur général : SNTA – SONATRACH – SN SEMPAC – BNA – CPA – BEA – BAD – AGENOR et la compagnie Air-Algérie.

Quelle que soit la dénomination, le P.D.G est chargé de la gestion quotidienne et de l'application des décisions prises par le conseil d'administration. Mais le plus fréquemment, la direction des entreprises est bicéphale. Elle est assurée par un président du conseil d'administration et un directeur général dont les fonctions sont séparées.

1. Dans un premier groupe d'entreprises, le président est le pivot de la direction. C'est le cas de la B.C.A – SNCFA – et la compagnie Air-Algérie.
2. Dans le deuxième groupe d'entreprises le plus important est le directeur général qui joue un rôle prédominant dans la gestion de l'entreprise. Il a tous les pouvoirs nécessaires pour agir au nom de l'office – ONAMA. Quand au président sa tâche est

honorifique. Il convoque le conseil, préside et établit l'ordre de jour sur proposition du directeur.

Enfin, il était difficile de déterminer qui du président ou du directeur général est le véritable chef d'entreprise. Cela créait une confusion très préjudiciable à la bonne marche de l'entreprise.

### 3.4. Le faible rôle de l'assemblée générale

#### *3.4.1 Cas des entreprises publiques*

Dans les années qui suivent l'indépendance, le législateur n'arrivait pas à se détacher du moule de la société anonyme. Il créa au moins cinq sociétés d'économie mixte publiques dont le capital social divisé en actions devait être souscrit par l'Etat.

D'une manière générale, l'assemblée n'est qu'une chambre d'enregistrement des décisions prises par l'autorité de tutelle dans ces entreprises.

En définitive, il s'avère que le lien entre les entreprises nationalisées et les sociétés anonyme n'est en fait qu'un lien formel. En outre il est purement théorique parce qu'on est en présence de sociétés d'économie mixte publiques effectives de ce fait, aucune assemblée n'a vu le jour et n'a fonctionné.

#### *3.4.2 Les relations entre les organes de l'entreprise publique*

Qui décide en réalité dans les entreprises nationales ? Quels sont les détenteurs effectifs du pouvoir ?

Les premier temps, l'inexistence de relations entre les organes du pouvoir était la caractéristique principale des entreprises publiques, ce qui se traduit par la prépondérance de la direction. Quel que soit le régime politique Algérien, les autorités ont très peu nommé d'administrateurs, par conséquent, certains organismes tels aéroport Algérie – ONRA – RAD, n'ont pas été doté de conseil d'administration, et l'absence de permanence de celui-ci a rejailli sur l'exercice de ses attributions. En outre, les administrateurs ne sont pas affectés à la gestion de l'entreprise publique pour laquelle ils sont désignés.

D'une manière générale, la formule du conseil d'administration s'est révélée inadaptée aux conditions économiques et sociales de l'Algérie indépendante, puisque celle-ci est héritée de l'économie libérale.

En guise de conclusion, tout système, pour son maintien et son développement, doit avoir un régime juridique approprié. En effet, sur ce point, le secteur étatique baignait dans une diversité et des disparités importantes qui infligent un impact négatif sur le plan organisationnel. En absence d'un tissu juridique et technique adéquat, toute forme d'organisation et d'évaluation des résultats est difficile à établir. Tout cela influa sur la situation et la gestion de la société nationale.

En effet le système économique Algérien en cette époque 1965-1970 était géré essentiellement par l'Etat.

### **Section 3 : L'entreprise socialiste**

La promulgation de la gestion socialiste des entreprises G.S.E. le 10 Novembre 1971 a marqué une étape importante dans son évolution, et où se sont prises simultanément plusieurs décisions d'une très grande portée sur les structures socio-économiques du pays : l'adoption d'une planification systématique, la nationalisation des hydrocarbures le 24 Février 1971, et la promulgation des textes de la révolution agraire le 08 Novembre 1971.

#### **1. La création de l'entreprise socialiste**

La création de l'entreprise socialiste résulte d'une politique systématique des pouvoirs publics. Aussi l'existence de l'entreprise socialiste dépend des procédures suivantes :

##### *1.1 La nationalisation des entreprises privées*

Le passage d'une économie coloniale à une économie socialiste suppose la collectivisation des moyens de production et d'échange. Pour la nationalisation, l'Algérie va agir étape par étape, en fonction du contexte politique et économique.

En Mai – Juin 1968, le pouvoir nationalise 48 entreprises étrangères dans les secteurs les plus importants : construction, mécanique électrique, engrais, matériaux de construction, produits d'entretiens et industries alimentaires.

En 1972, le pouvoir décide de porter la révolution dans le secteur pétrolier parce que la conjoncture en cette époque était en faveur des pays de l'OPEP (Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole). Cet acte était le point culminant de la politique de récupération des richesses nationales.

## 1.2 Création à titre originare

Avant 1965, et du fait de l'absence de répartition constitutionnelle des activités en matière de législative, et en matière réglementaire, la fondation d'une entreprise s'effectuait le plus souvent par un décret.

Mais en droit strict, rien ne s'opposait au monopole de l'Etat. C'est pourquoi ce dernier a joué un rôle déterminant dans la naissance du secteur public économique. En réalité l'intervention de l'Etat semblait être la solution la plus logique au point de vue juridique, par conséquent la procédure législative est retenue.

En vertu de l'article 5 bis<sup>173</sup> de l'ordonnance du 31 Décembre 1965, la création d'une entreprise publique d'importance nationale ne pouvait intervenir que par la voie d'ordonnance. Qu'elle soit communale ou de wilaya, l'entreprise est toujours créée par délibération de l'assemblée populaire et approbation de l'autorité supérieur (Wali – Ministre). On notera aussi, l'existence de deux sortes d'entreprises socialistes appartenant à l'Etat les unes d'importance nationale, les autres d'importance locale. Elles se différencient par leur taille, leur effectif, et surtout par leur assise territoriale.

## 1.3. Instauration du monopole

Le monopole de l'Etat sur le commerce extérieur est le plus intéressant, c'est en effet le secteur névralgique que l'Etat devrait maîtriser non seulement pour empêcher la désorganisation des circuits économiques, l'apparition de la pénurie et le renchérissement du coût de la vie, mais surtout pour briser les liens entre le secteur privé national et les multinationales.

La nationalisation sectorielle du commerce extérieur donne naissance à une entreprise nationale notamment celle de la SONACOB, SNCOTEX, SONACAT, et de L'ENC. Cela a permis à celles-ci de bénéficier du monopole des importations des produits ou de marchandises relevant de leur secteur.

## 1.4 Politique de rachats

La politique des rachats a concerné de nombreux secteurs d'activités : Hydrocarbures, Métallurgie, Industrie liège, Industrie du papier, Gaz industriel, Eaux minérales.

De même, la quasi totalité du réseau bancaire a été racheté par l'institution du monopole de l'Etat sur toutes les opérations financières avec l'étranger.

## 1.5 Transformations diverses

---

<sup>173</sup> L'ordonnance n°65-320 du 31/12/1965 modifiée et rédigée ainsi : « Toute office ou établissement public d'importance public national ne pourra être créé que par un texte de portée législative ».

Ces transformations se résument

- Par le passage autogéré au secteur public.
- La fusion d'entreprises nationales qui s'est fait par la dissolution de deux entreprises nationalisées et la création en même temps d'une nouvelle entité juridique.
- Les cessions d'entreprises nationales qui se traduisent par la multiplication des entreprises régionales pour mieux satisfaire la demande, ou de rentabiliser une activité de secteur public.

## **2. L'organisation du pouvoir dans l'entreprise socialiste**

La réorganisation de l'entreprise algérienne s'est imposée aux autorités pour la mise en œuvre des grands principes du processus de socialisation et de démocratisation. C'est en effet, pour permettre l'association des travailleurs à la gestion de cette entreprise que certaines structures ont été créées.

### *2.1 L'assemblée des travailleurs*

L'assemblée des travailleurs constitue une des principales innovations de l'organisation socialiste. Elle est un organe fondamental dont le rôle et les missions sont stratégiques : contribuer efficacement à la résolution des problèmes de l'entreprise et des travailleurs, assurer le contrôle de la gestion et empêcher la bureaucratisation du personnel dirigeant.

Il existe deux assemblées des travailleurs, l'une au niveau de l'unité (A.T.U) et l'autre au niveau de l'entreprise (A.T.E) ; cette dernière est élue par les assemblées des travailleurs des différentes unités.

L'assemblée des travailleurs a le pouvoir de contrôle et de gestion ainsi que le pouvoir d'émettre des avis et des recommandations relatifs à certains domaines très précis.

En effet, cette assemblée est appelée à veiller sur le bon fonctionnement de l'entreprise par l'accroissement de la production et de la productivité et par l'amélioration de la qualité et des conditions de travail des travailleurs. En outre, elle fait régner le respect et la discipline dans le travail. De part sa nature et sa dimension, le contrôle que doit exercer l'assemblée des travailleurs doit être permanent, d'où la création de commissions permanentes.

### *2.2. Les commissions permanentes*

La gestion de l'entreprise socialiste est confiée aux commissions permanentes qui représentent l'assemblée des travailleurs et agissent pour le compte de celle-ci au niveau des différents services. Le code de gestion socialiste prévoit au plus, cinq dans chaque entreprise, sont :

- La commission d'hygiène et de sécurité,
- La commission du personnel et de formation,
- La commission des affaires sociales et culturelles,
- La commission économique et financière,
- La commission de discipline.

### 2.3. Le conseil de direction

Les textes relatifs à la gestion socialiste des entreprises stipulent que le conseil de direction comprend le directeur général, un certain nombre de ses adjoints immédiats et un ou deux représentants élus par l'assemblée des travailleurs pour une durée de 3 ans.

Le conseil de direction se réunit au moins une fois par semaine, où chaque réunions est sanctionnées par un procès verbal. Il est donc le véritable organe de décision présidé par le directeur général. Il doit être informé régulièrement du fonctionnement de l'entreprise et statue sur toutes les questions ayant trait :

- Aux programmes généraux d'activité, projets de programmes de vente, de production et d'approvisionnements, projets d'extension des activités économiques, et de création d'organisme ou filiale.
- Aux projets et programmes d'investissement ainsi qu'a des concours bancaires et financiers contractés.
- Aux projets du statut du personnel, la grille des salaires, bilans, comptes de résultat et d'affection, rapport annuel de l'exercice écoulé, et d'organigramme de l'entreprise.
- Au règlement de litiges et la désignation des représentants de la direction dans les commissions permanentes et au sein des sociétés dont elle détient une part du capital.

### 2.4. Le directeur général

S'il est membre de droit et président du conseil de direction de l'entreprise, il n'est pour autant, ni élu, ni désigné par les membres dudit conseil. Il est élu et révoqué par la tutelle. Il est président du conseil de direction au sein duquel il représente directement, et tout seul, la puissance publique. Ses pouvoirs sont considérables.

- Il exerce l'autorité sur l'ensemble du personnel de l'entreprise, d'où sa prééminence au sein du conseil de direction, sous l'autorité de la tutelle devant laquelle il est responsable de l'exploitation générale de l'entreprise.

- Il exerce un rôle d'animateur et de coordinateur des activités de l'entreprise, et constitue le canal par lequel s'écoulent toutes dispositions prises par la puissance publique à l'égard de l'entreprise.

### **3. Le régime juridique de l'entreprise socialiste**

De 1962 à 1966, le régime applicable n'est pas très différent de celui de l'entreprise publique française. La réforme judiciaire de 1965 – 1966 accentue la privatisation du statut fonctionnel de l'entreprise publique.

Cette interprétation se fonde sur l'article 7 du code civil du 8 Juin 1966. Ce dernier exclut l'établissement public industriel et commercial, et par conséquent l'entreprise publique. La généralisation en 1975, de la procédure de l'arbitrage aux litiges patrimoniaux et contractuels existants entre les unités étatiques de production et d'échange, rapproche l'entreprise socialiste Algérienne de son homologue l'entreprise soviétique.

Il en résulte logiquement que son contentieux reste soumis aux règles ordinaires ; en d'autres termes il révèle du tribunal. Le rôle du juge se rétrécit, sa compétence ne couvre que le contentieux civil et commercial qui oppose l'Etat aux particuliers.

Deux idées ont gouverné le fonctionnement de l'entreprise socialiste :

- Le caractère industriel et commercial de son activité ;
- La notion d'entreprise dont les supports technique est la souplesse dans l'organisation et la gestion. C'est pourquoi le fonctionnement de l'entreprise socialiste est inséré dans le cadre du droit privé.

#### *3.1. Le principe de soumission au droit privé*

Ce principe signifie que l'entreprise socialiste à caractère économique possède la qualité de commerçant. Mais elle n'est pas assujettie à toutes les conséquences qui découlent du statut de commerçant.

##### *3.1.1. Le statut commercial de l'entreprise socialiste*

Il a fallu attendre 1975 pour que ce point soit clarifié. Comme l'entreprise publique, l'entreprise socialiste est considérée comme un commerçant à la définition de l'ancien code de commerce. Ce règlement impose une immatriculation de sociétés commerciales à chaque entreprise socialiste dont l'objet est industriel et commercial.

Les articles 1 et 2, 19 à 29 du code de commerce du 26 Septembre 1975 confirment le statut commercial de l'entreprise socialiste. Le code de commerce précise que seules les entreprises socialistes à caractère économique sont inscrites obligatoirement au registre de commerce.

### *3.1.2. Les atténuations apportées au statut commercial de l'entreprise socialiste*

Bien qu'elle soit un commerçant, l'entreprise socialiste n'est pas soumise à toutes les règles du droit commercial. L'application de ce dernier est écartée dans deux secteurs.

- Le problème de l'existence d'un fond de commerce,
- Les problèmes des voies d'exécution et de la faillite.

### *3.2. La gestion patrimoniale de l'entreprise socialiste*

Les entreprises socialistes disposent d'une masse de biens de nature et d'origine diverses. La gestion de cet important patrimoine renvoie à des questions délicates, telle que la condition juridique des biens des entreprises socialistes.

#### *3.2.1 Les conditions juridiques du patrimoine*

##### *3.2.1.1 La propriété des biens*

On distingue deux propriété au sein de l'entreprise socialiste, celle de la propriété de l'entreprise elle même et celle des biens mis à sa disposition.

- **La propriété de l'entreprise :** les biens nationalisés en Algérie depuis 1962 n'appartiennent qu'à l'Etat. Ils sont les biens de l'Etat (article 688 du code civil). Ces biens dépendent du domaine privé de la puissance publique. L'ordonnance du 16 Novembre 1971 stipule que « l'entreprise socialiste est la propriété nationales », article 3. Cela explique pourquoi l'entreprise socialiste n'a pas la propriété des biens qui sont mis à sa disposition.
- **Les biens mis à la disposition de l'entreprise socialiste :** il existe trois arguments invoqués dans le sens où il est possible de soutenir que ces biens appartiennent à l'entreprise socialiste. En tant que personne morale, l'entreprise socialiste a vocation à posséder des biens parce que l'octroi de l'autonomie civile et financière implique un minimum de conséquences juridiques et en particulier le droit de propriété. Juridiquement, les décrets de transfert des biens nationalisés aux entreprises socialistes sont un transfert de propriété. Au sein du patrimoine de l'entreprise socialiste, la doctrine distingue entre le capital social et l'actif social. Elle s'accorde à dire que le premier teste une propriété de l'Etat alors que le second appartient en propre à l'entreprise.

Malgré sa force logique, cette opinion défendue par de hauts fonctionnaires n'a pas prévalu auprès du régime foncier. Celui-ci estime en effet, que les entreprises publiques

notamment les entreprises socialistes n'ont pas la jouissance des biens que leur ont été transférés par l'Etat, propriétaire de l'ensemble du capital de l'entreprise.

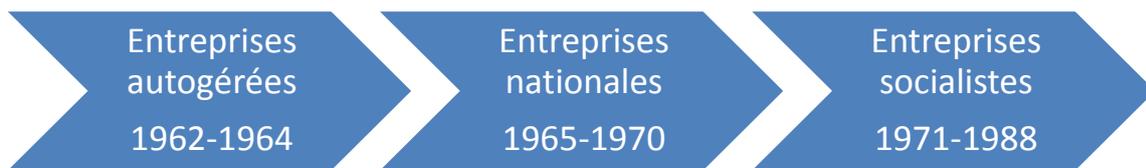
### 3.2.1.2 Le régime juridique des différentes catégories de biens

- **Les biens du domaine public** : les biens rentrant dans le domaine public national sont soumis au régime de la domanialité public. Outre l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité, ces biens sont protégés pénalement contre les atteintes et les dégradations. Si une société était amenée à utiliser pour ces besoins des terrains domaniaux, ces derniers seraient remis en dotation à titre gratuit. Cette dotation prend fin dès que les terrains cessent d'être utiles. En contre partie une redevance est versée au budget de cette société. Cette dotation ne constitue pas une cession car il n'y a pas de transfert de propriété.
- **Les biens constituant des ouvrages publics** : cela se résume en trois hypothèses :
  - La première, les ouvrages immobiliers faisant partie du domaine public cédés sont réputés être des ouvrages publics tel que les diverses installations édifiées par SONELGAZ.
  - La deuxième, les anciens ouvrages cédés à titre de dotation ou affectés à une autre entité juridique de la gestion socialiste tel que le réseau ferroviaire (SNTF).
  - La troisième, les ouvrages construits ou exploités en dehors de tout contrat de concession constituent également des ouvrages publics qui sont au fonctionnement du service public. On peut citer toutes les installations de la R.T.A.
- **Les autres biens** : il s'agit ici de tous les biens qui ne sont ni les dépendances du domaine public, ni les ouvrages publics et qui appartient à l'Etat. Cette catégorie est importante en Algérie dans la mesure où il existe de nombreuses entreprises socialistes qui n'assument pas une mission du service public tel que ONCV – SONITEX – SONIPEC – ONAPO – AGENOR.....Le régime de la domiciliation est régi par les règles de l'inaliénabilité et l'insaisissabilité. Cette exception législative ne s'explique que par l'obligation qui est faite à l'entreprise de reconstituer, en cas de pertes d'exploitation, la valeur économique du fond social qui lui est confié par l'Etat. En définitive, l'unité du domaine de l'Etat ne débouche pas sur un régime juridique homogène.

*En conclusion*, l'organisation socialiste des entreprises est une des multiples composants politico-économiques du développement algérien. Au sein du secteur public de l'Etat, l'organisation socialiste se situe comme un moyen de développement national et un moyen de lutte contre toute forme de dépendance économique, nous pouvons avancer deux suppositions :

- La gestion socialiste n'est pas une technique de gestion, mais un impératif de la révolution socialiste qui vise à réaliser une transformation des rapports sociaux.
- Les travailleurs ne peuvent être considérés comme des gestionnaires en raison de l'état de développement de l'économie Algérienne, et les contraintes qu'imposait la planification à l'époque. Les travailleurs n'étaient pas encore en mesure d'assurer la gestion de leurs entreprises. Le directeur, tout en détenant le pouvoir hiérarchique est tenu de respecter les directives de l'Etat, seul et unique propriétaire des moyens de production.

Figure 7 : L'évolution de l'entreprise de l'Etat avant la restructuration



## Section 4 : Le processus de restructuration industrielle

On entend par restructuration l'ensemble des actions ayant pour but d'améliorer la rentabilité des entreprises et partant de rendre celle-ci plus performantes.

La restructuration est l'action de réorganiser, revoir, remettre quelque chose sur des bases nouvelles. Les mesures de restructuration peuvent viser :

- L'autonomie de la gestion par les transformations du statut de l'entreprise ;
- Le délestage des activités non profitables par leur arrêt pur et simple ou leur abandon au profit du secteur privé (privatisation) ;
- Les actions de fusions, scissions, absorption ;
- Les créations des filiales par la société mère.

La restructuration industrielle s'est imposée dans un contexte particulier caractérisé par les mutations économiques et politiques dans le monde, les carences dans la gestion à tous les niveaux et le surendettement interne et externe.

- Plusieurs étapes peuvent être distinguées :
- la restructuration organique du début des années 1980
- le passage à l'autonomie de gestion des entreprises publiques sous forme de SPA et la création de Fonds de participation, à la suite des lois de janvier 1988.
- la pratique des plans de redressement internes et des contrats de performance initiée à partir du début des années 90.
- la transformation des Fonds de participation en Holdings publics en 1996.
- le dispositif Banques- Entreprises 1997-1998 dont la mise en œuvre se poursuit.
- la mise à niveau et le processus de privatisation en cours de gestation.

### **1. La restructuration organique du début des années 1980**

La restructuration organique engagée à partir de 1982 a été focalisée sur le redimensionnement des entreprises, en vue de rendre leur gestion plus maîtrisable. Une quinzaine d'entreprises industrielles ont ainsi donné naissance à plus d'une centaine d'entreprises.

En réalité, à travers cette réorganisation, la problématique de la rentabilité financière des entreprises nationales était également posée. Cette réorganisation a consisté principalement en:

- un découpage donnant naissance à des entreprises relativement spécialisées,
- un découpage géographique avec la création d'entreprises à vocation régionale (matériaux de construction, bois, textiles...),
- un redéploiement de certaines fonctions de soutien (développement, distribution).

Cette restructuration du début des années 1980 a été accompagnée d'un assainissement financier et comptable.

La répartition du patrimoine comptable entre les nouvelles entités a duré pendant de longues années sans avoir été totalement finalisée, mais a permis de préparer le terrain à un assainissement comptable et financier qui allait se poursuivre durant les phases ultérieures.

Ce processus de restructuration, assimilable à une scission, a eu pour résultat de multiplier le nombre d'entreprises sans toutefois apporter de changement dans le statut des entreprises ni être accompagné de réformes juridiques.

## **2. Les réformes engagées à partir de 1988**

A partir de 1986, la chute des prix du pétrole a conforté le ralentissement déjà effectif des investissements industriels, pour ne plus se focaliser que sur les problèmes de gestion et de réorganisation ; ce qui va, deux ans plus tard, trouver sa concrétisation dans le lancement d'un processus de réformes économiques.

Mais durant cette période et du fait du rétrécissement des ressources en devises, le recours au crédit externe à court terme, qui a été vu comme une échappatoire pour assurer le financement des approvisionnements dont l'industrie algérienne est fortement dépendante, va contribuer à mettre le pays dans une spirale de crise financière.

Les réformes, lancées en 1988, consacrent en premier lieu l'autonomie de gestion pour la majorité du secteur productif et des services, à l'exception de certaines entreprises jugées fortement déstructurées.

Ce processus va être suivi d'un vaste programme d'adaptation juridique qui ira, jusqu'à l'adoption en 1995, de la loi sur la privatisation des entreprises publiques, après avoir engagé une année auparavant un programme de rééchelonnement de la dette externe et d'ajustement structurel.

Le passage à l'autonomie des entreprises en 1989 a donné lieu à la création de sociétés par actions dotées d'un capital et regroupées par branche d'activité autour de huit (08) Fonds de participation. Ces derniers ont été définis comme des agents fiduciaires chargés de la gestion du portefeuille d'actions de l'Etat. Mais les dispositions du droit commun commercial ne s'appliqueront pas totalement dans ce cadre.

L'assainissement financier apporté<sup>174</sup> par l'Etat durant cette période a essentiellement consisté, selon des critères de classification préalablement établis par un organisme créé à cet effet (COREP), à doter les entreprises d'un capital social en les érigeant sous forme de société par actions.

---

<sup>174</sup> Voir tableau n°7

Dans cet élan de réformes, une des mesures qui a eu les répercussions les plus négatives sur l'activité des entreprises ont été sans doute les dévaluations et dépréciations successives du dinar, enclenchées à partir de 1990. L'impact a été ressenti particulièrement par les entreprises ayant fortement investi.

Ces dévaluations, qui ont engendré des pertes de change élevées ont fragilisé davantage la trésorerie des entreprises à un moment où le recours facile au découvert bancaire n'est plus permis.

**Tableau 6 : Le taux de change du dinar par rapport au dollar a évolué comme suit de 1987 à 1998**

Années	1987	1988	1990	1992	1994	1996	1998
Taux de change DA/US	4,9 DA	6,7 DA	12 DA	22,8 DA	35,1 DA	56,1 DA	61 DA

Les changements opérés avec la promulgation des lois sur l'autonomie des entreprises en 1988 n'ont pas eu les effets attendus sur la qualité de la gestion et la situation financière des entreprises, probablement parce qu'ils n'ont pas été accompagnés à temps par un assainissement financier approprié.

Le Trésor Public et les Banques vont être appelés à réintervenir à partir de 1992 pour assainir les entreprises publiques en difficulté, mais cette fois sur la base de plan de redressement interne et de contrats de performance.

Ce traitement sera inspiré de celui adopté pour 23 entreprises classées comme fortement déstructurées et dont le passage à l'autonomie a été différé. Pour celles-ci, le Trésor Public était appelé à couvrir :

- la résorption des découverts ou leur consolidation,
- la transformation des dettes à long terme en obligations, en titres participatifs ou en dotation en capital,
- le financement du volet social,
- un apport en argent frais pour financer une partie des investissements de réhabilitation.

Sur les 23 entreprises non autonomes, 14 sont du secteur industriel et représentaient le tiers de l'activité de ce secteur.

Il a été retenu le principe que ces entreprises doivent faire l'objet d'une démarche spécifique pour vérifier leur viabilité et les conditions de leur passage à l'autonomie.

Cette démarche, menée en deux phases (de 1991 à 1995) a été définie avec le concours (prêt EFSAL) de la Banque Mondiale et le recours à des Cabinets Internationaux. Elle a abouti à l'élaboration de plans de redressement interne et l'établissement de contrats de performance qui fixe d'une part les objectifs assignés aux Entreprises et d'autre part le soutien que doit leur apporter en contrepartie l'Etat.

Le lexique de la restructuration industrielle va être enrichi par de nouveaux concepts: externalisation, essaimage, délestage, élagage, centres consommateurs nets de ressources, investissements de réhabilitation, recentrage sur les métiers de base...

La pratique des plans de redressement interne et des contrats de performance va être généralisée, sous le règne des Fonds de Participation, à l'ensemble des entreprises y comprises à celles qui ne seront jamais concernées par l'assainissement financier.

Mais, alors que les assainissements financiers attendus basés sur des comptabilités généralement peu fiables, étaient le plus souvent mis en place tardivement, après des réunions plusieurs fois répétées du Comité ad hoc d'assainissement, et ne concernaient en général que les hauts des bilans, les plans de redressement interne, malgré les contrats de performance qui ont été signés, ne connaîtront jamais d'application effective dans leurs différents volets, surtout lorsqu'il s'agissait de fermer des unités ou de réduire des effectifs.

Dans beaucoup de situations, les déséquilibres financiers étaient le fait de projets nouvellement mis en production, qui aux sur coûts générés par les retards accusés dans leur démarrage sont venus se greffer des pertes de change et des frais financiers. Beaucoup d'entreprises étaient passibles de la dissolution du fait de la perte des trois quarts de leur capital. Il fallait donc les recapitaliser.

Des situations conflictuelles, entre ceux qui soutenaient que les causes externes sont à l'origine des déstructurations financières et ceux qui imputaient ces déstructurations à des causes internes, ont souvent animé le déroulement de l'assainissement financier. En réalité, il s'agit de causes qui relèvent d'un même système, les unes aussi bien que les autres, doivent être prises en charge.

Ainsi, ce processus de redressement interne et d'assainissements financier que d'aucuns qualifient de processus inachevé n'a pas empêché, après une période de répit, et sous les effets des ajustements successifs (renchérissement du crédit, baisse de la valeur du dinar, inflation, concurrence...), une grande partie des entreprises de se retrouver dans une situation de quasi blocage vis-à-vis de leurs banques.

Cette situation a conduit à l'organisation en Juin 1996 d'une rencontre entre les pouvoirs publics, les banques et les entreprises qui a donné lieu à la mise en place du " dispositif banques - entreprises".

### **3. Création des Holdings et dispositif Banques- Entreprises.**

#### *3.1 Création des Holdings*

Au second semestre 1995, deux lois fondamentales ont été prises : la loi sur la privatisation des entreprises publiques et la loi sur la gestion des capitaux marchands de l'Etat. Cette dernière institue les holdings (11 holdings publics ont été créés dont 06 sectoriels et 05 régionaux).

Il est conféré aux holdings, sociétés par actions, les attributs de droit de propriété et des missions en matière de stratégie de développement et de restructuration. Les EPE sont désormais soumises totalement aux règles du droit commercial.

La loi sur la privatisation sera amendée en Mars 1997 pour introduire plus de souplesse et d'incitations dans le processus de privatisation. D'autres textes seront pris pour favoriser le jeu des mécanismes du marché (Assurance export, crédit-bail, bourse des valeurs...).

Au début de l'année 1997, une forme nouvelle de restructuration et de soutien aux entreprises publiques, qui se démarque des politiques de financement de " sauvetage ", va être engagée sous le contrôle des holdings à travers le dispositif Banques- Entreprises qui verra une implication plus forte des pouvoirs publics (CNPE) et des banques dans le processus de redressement.

#### *3.2 Le dispositif BANQUES-ENTREPRISES*

Face aux dévaluations successives du dinar, les entreprises ont dû faire face en même temps au règlement de leurs achats en inputs provenant de l'extérieur et à un marché de plus en plus déprimé du fait de la détérioration du pouvoir d'achat et de la concurrence des produits importés.

Ceci a eu pour effet d'accentuer la fragilité des trésoreries d'une part et de rendre de plus en plus difficile les possibilités d'accès au crédit bancaire d'autre part.

Le diagnostic effectué auprès des entreprises a révélé que la grande majorité des EPE se trouvent dans une situation de profonde déstructuration pour essentiellement deux raisons:

- Au plan financier: découvert massif aggravé par des charges financières élevées.
- Au plan économique: la forme d'organisation n'obéit pas aux règles managériales modernes (rigueur financière, compétitivité, motivation, qualité...)

Le principe du dispositif Banques- Entreprises est de soutenir les entreprises qui présentent des perspectives réelles de redressement, en impliquant de manière active le système bancaire.

Les principales mesures retenues par ce dispositif sont :

- Organisation par les holdings du processus de filialisation pour sauvegarder les unités viables,
- Contractualisation des relations Banques- Entreprises,
- Consolidation de dettes et période de grâce de deux années pour les remboursements, période qui devra être mise à profit pour engager les programmes de redressement internes,
- Dissolution et fermeture des entreprises ou unités non viables,
- Normalisation des charges,
- Traitement particulier de certaines entreprises avec le soutien du Trésor.

Ainsi sur 399 EPE auditées, 206 entreprises, tous secteurs confondus, ont été traitées dans ce cadre, pour une enveloppe de 160 milliards de DA dont 100 milliards au titre du soutien bancaire et un apport du Trésor pour 60 milliards de DA.

Ce dispositif visait en premier lieu à alléger l'entreprise des contraintes majeures qui freinent son développement à travers la fermeture des unités non viables, la compression des effectifs, des externalisations et essaimages ainsi que les filialisations.

Ainsi, le bilan global de l'assainissement financier tous secteurs confondus s'établit comme suit :

Tableau 7 : Dépenses engagées par l'état dans l'assainissement financier des entreprises publiques à la fin 1999 (en milliards de DA)

	Annulation dettes de trésor BAD <sup>175</sup>	Rachat des créances bancaires	Dotations en argent frais	Total
Restructuration financière	26,1	-	-	26.1
Passage à l'autonomie	16.7	-	7.4	24.1
Assainissement financier 1 <sup>176</sup>	49.5	88	35.9	173.4
Assainissement financier 2 <sup>177</sup>	84.4	454	78.5	616.9
<b>Total</b>	176.7	542	121.8	<b>840.5</b>

Source : Ministère de l'industrie et de la restructuration

C'est donc plus de 840 Milliards de dinars en valeur courante qui ont été engagés dans le processus d'assainissement financier. Ce chiffre peut paraître important, mais il peut se justifier par les énormes surcoûts supportés par les entreprises au cours de ces dernières années. Ce chiffre concerne également des entreprises de services publics à statut d'EPIC. Certaines entreprises sollicitent un soutien complémentaire.

### 3.3. Impact du dispositif banques- entreprises

Le dispositif Banques- Entreprises a permis d'engager plusieurs actions de restructuration, qui ont abouti aux résultats suivants:

- Le processus de filialisation: Un millier de filiales ont été créées dont 250 pour le secteur de l'industrie,
- Fermetures d'unités: Quelques 80 unités du secteur industriel ont été fermées,
- Dissolution d'entreprises: Une dizaine d'entreprises industrielles ont été dissoutes, dissolution suivie le plus souvent de redéploiements (le millier d'autres concerne les EPL et les autres secteurs),
- Compression d'effectifs: Pour les trois dernières années, on note une réduction d'effectifs de quelques 60.000 agents dans le secteur industriel (les EPL et les

<sup>175</sup> Banque algérienne de développement

<sup>176</sup> Assainissement financier entre 1991 et 1994

<sup>177</sup> Assainissement financier entre 1995 et 1998

autres secteurs enregistrent quant à eux une compression d'environ 300.000 personnes),

- Assainissement financier et soutien bancaire,
- Actions de réorganisation (Conseil de surveillance, directoire),
- Redynamisation du système de prise en charge sociale : allocation chômage, retraite anticipée, départs volontaires, reprise d'actifs par les salariés,

Sans répondre à tous les problèmes qui sont posés, les résultats du processus engagé commençaient à se faire nettement sentir tant au plan de la production qu'au plan de l'organisation et du management. La trésorerie des entreprises industrielles qui était négative de plus de 100 milliards de DA en 1996 se maintient les années d'après à un découvert de moins de 30 milliards de DA dans des normes acceptables.

Mais cela suffit-il sans une dynamique plus qualitative de restructuration et d'accompagnement pour maintenir et développer les résultats en cours et engager résolument l'entreprise industrielle dans la voie de la compétitivité?

Les signaux d'amélioration sont visibles; ce qui confirme que des possibilités de redressement existent, pour autant que celles-ci s'inscrivent dans une démarche de développement, de modernisation et de progrès.

Certaines actions s'inscrivant dans ce cadre sont initiées: il s'agit par exemple de la réhabilitation des zones industrielles, la promotion des services techniques d'appui à l'industrie, la normalisation et la certification. D'autres actions qui étaient en cours de programmation, dans les domaines de la formation et de l'information, de l'essaimage, de la redynamisation du rôle des associations professionnelles.. Outre la prise en charge des questions liées à la mise à niveau de l'environnement industriel, les études réalisées ont conclu à la nécessité de la mise en place d'un programme d'encouragement à la modernisation de l'outil de production et au développement de la compétitivité des entreprises. En effet, malgré les efforts entrepris, l'entreprise algérienne se caractérisait continument par :

- Des structures non compétitives,
- Un gap par rapport à la concurrence internationale,
- Beaucoup de besoins et de projets et peu de financement,
- Des critères de décisions complexes,

- Un cadre macro-économique encore peu favorable,
- Un système d'incitation et de motivation insuffisant.

Dans son rapport de conjoncture du premier semestre 1998, le CNES fait un constat mitigé sur le secteur industriel " ... qui tente d'amorcer son redressement mais dans un environnement de plus en plus difficile et en l'absence d'une vision sur l'avenir du secteur... L'absence d'une reprise effective des investissements porteurs de relance et créateurs d'emplois handicape de façon certaine les entreprises et devrait conduire à se pencher sur les voies et moyens de mise à niveau de l'appareil de production ". Il note que la relance du secteur industriel est un des éléments moteurs de la relance globale de l'économie à travers notamment le lancement d'un programme de grands travaux.

#### **4. Le Dispositif Particulier de Restructuration des entreprises Publiques Locales (EPL)**

##### *4.1. Situation du secteur des EPL*

Les EPL ont été créées par les collectivités locales (Wilaya et APC) pour contribuer à la réalisation des différents programmes locaux de développement. Elles activaient dans des branches diverses, principalement dans le secteur du bâtiment.

Le secteur des EPL comptait, avant l'opération de restructuration, 1324<sup>178</sup> entreprises, employant près de 220 000 travailleurs, dont 183 entreprises du secteur industriel totalisant près de 27 000 travailleurs. Actuellement, après restructuration, le secteur des EPL comprend 389 entreprises érigées en SPA (dont 64 entreprises relèvent du secteur de l'industrie), et réparties dans les portefeuilles de cinq holdings régionaux (Centre, Est, Ouest, Sud-Est et Sud-Ouest).

Les actions de restructuration menées depuis 1994 sur ces entreprises, ont abouti à la dissolution de 935 EPL, employant près de 146 000 travailleurs.

Les dissolutions d'EPL sont motivées par la déstructuration financière de ces entreprises, dont les causes sont multiples et procèdent, d'une manière générale, du surendettement, de l'absence de plan de charge, de la vétusté des équipements; des sureffectifs, des faiblesses au plan organisationnel et managérial.

Plus de 400 EPL ont eu recours au dispositif de solidarité nationale, mis en place en 1996, pour payer les salaires de leurs travailleurs.

---

<sup>178</sup> Voir tableau n° 8.

Tableau 8 : Répartition des EPL / Secteur d'activité

Secteur	Total EPL
Habitat	570
Industrie	183
Transport	117
Equipement	118
Commerce	178
Agriculture	64
Tourisme - Artisanat	34
Intérieur	60
<b>Total</b>	<b>1324</b>

Figure 8 : répartition des EPL par secteur d'activité

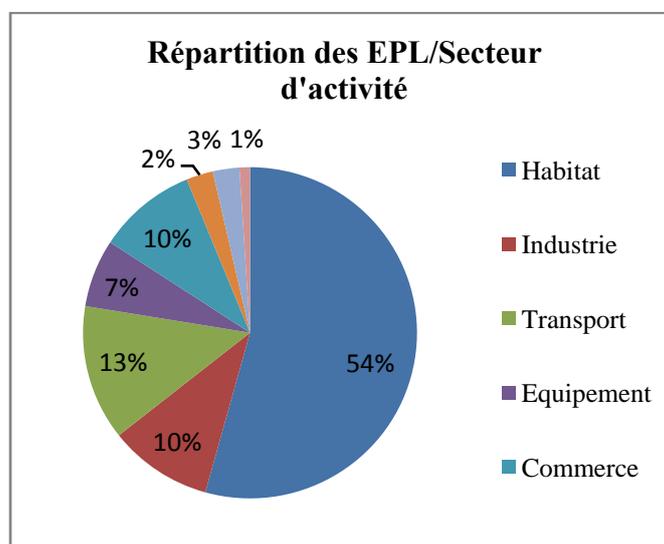


Tableau 9 : Répartition des EPL/ Taille

Taille	Entreprises	Salariés
Entre 1 et 50	269	8469
Entre 50 et 100	307	22723
Entre 100 et 500	690	148871
Plus de 500	58	39443
<b>Total</b>	<b>1324</b>	<b>219506</b>

#### 4.2. Restructuration des EPL

Le problème de la restructuration des EPL (évaluation et redressement de leur situation économique et financière) a été auparavant contourné par crainte de sa dimension sociale : ce

secteur comptait plus de 1300 entreprises activant dans des branches diverses et réparties sur l'ensemble du territoire national.

Par le nombre d'emplois et leur répartition géographique, les EPL constituaient un secteur non négligeable, envers lequel il était nécessaire de mener des actions d'assainissement et de restructuration et ce à l'instar des autres entreprises publiques, en vue d'améliorer leur efficacité et de les préparer à une insertion harmonieuse dans l'économie de marché.

Si pour les entreprises publiques nationales le processus de restructuration a commencé dans les années 1980, le traitement des entreprises publiques locales n'a été entamé qu'à partir des années 1990.

Ce processus a été engagé à partir de 1993, notamment par l'article 108 de la loi de finances 1993 qui a soustrait la propriété des EPL du patrimoine des collectivités locales pour la transférer au domaine de l'Etat. Les actions de restructuration ont été menées par trois comités interministériels; il s'agit du:

- Comité Opérationnel d'Assainissement et de Relance des EPL (COREPL): il est chargé de déterminer les mesures d'assainissement financier des EPL jugées économiquement viables.
- Comité Technique de Restructuration des EPL (CTR/EPL): il est chargé de la mise en œuvre de l'opération d'assainissement financier et de la restructuration des EPL.
- Les EPL jugées bancables sont transformées en EPE, le reste des EPL est dissous, en application des dispositions du décret exécutif n°94-294 du 25 Septembre 1994.
- Comité Intersectoriel de Passage à l'autonomie des EPL (CIS/EPL): il décide du passage à l'autonomie des EPL, sur la base des travaux du CTR/EPL.
- Les actions de restructuration menées sur les entreprises publiques locales se sont soldées par le bilan suivant:

#### 4.3 Passage à l'autonomie

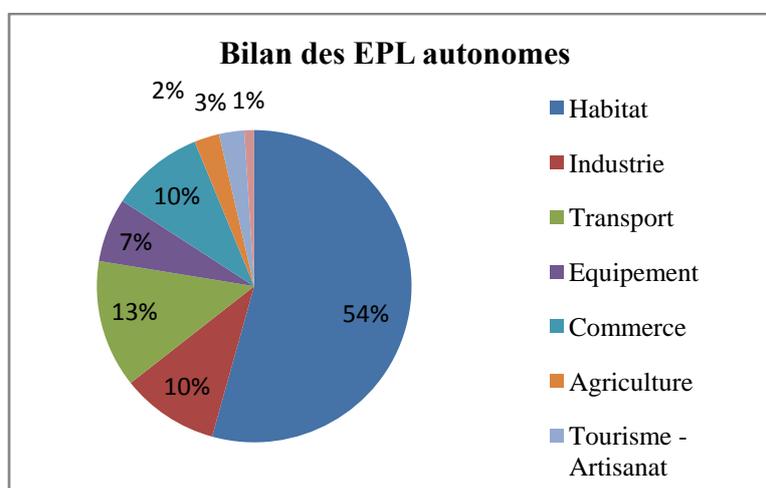
628 EPL (dont 113 EPL relèvent du secteur de l'industrie) sont passées à l'autonomie sur les 1324 EPL que comptait ce secteur (dont 183 entreprises relèvent du secteur industriel).

Le passage à l'autonomie a été opéré en trois lots d'entreprises, totalisant un effectif d'environ 111.300 travailleurs. Les EPL passées à l'autonomie sont affectées dans les portefeuilles des cinq holdings publics régionaux, selon leur implantation géographique.

Tableau 10 : Bilan des EPL autonomes

Secteur	Nombre EPL
Habitat	192
Industrie	113
Transport	25
Equipement	72
Commerce	111
Agriculture	46
Tourisme – Artisanat	16
Intérieur	53
<b>Total</b>	<b>628</b>

Figure 9 : Bilan des EPL autonomes



#### 4.4 Dissolution d'EPL non autonomes

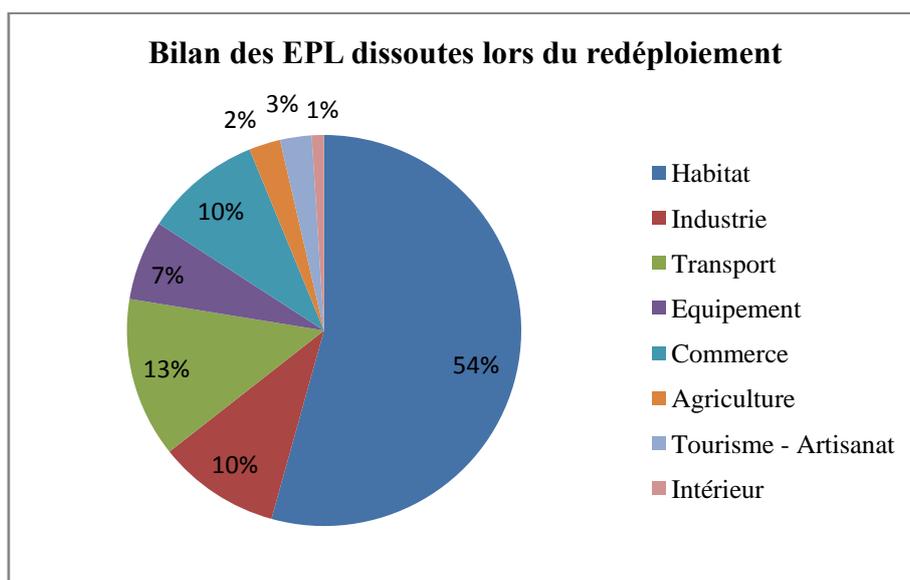
696 EPL non autonomes (dont 70 EPL relèvent du secteur de l'industrie) sont dissoutes. L'opération de dissolution a été menée en cinq lots successifs, échelonnés dans le temps et totalisant un effectif d'environ 108 500 travailleurs. Elle a concerné, en premier lieu, les EPL dont la situation économique et financière est la plus critique, souvent en cessation d'activité, ensuite les EPL jugées non viables économiquement et ce malgré les mesures d'assainissement et de relance dont elles ont bénéficié (assainissement financier, dispositif de solidarité nationale en matière de règlement des salaires...). Les décisions de dissolution des EPL non autonomes ont connu, en début d'opération, des difficultés dans la mise en œuvre des procédures de liquidation due notamment aux lenteurs dans la désignation des liquidateurs. Cependant, le traitement du volet social lié aux liquidations a été fortement soutenu par l'Etat. Ainsi, en vue de diligenter l'exécution de

l'opération de liquidation, notamment la prise en charge du volet social des travailleurs compressés, le Gouvernement a tracé un nouveau cadre devant permettre une prise en charge plus efficace des droits des travailleurs. Ce nouveau cadre a consisté d'une part, à habilitier le directeur général de l'entreprise dissoute à mettre en œuvre le volet social lié à la liquidation et ce sans attendre la désignation d'un liquidateur et, d'autre part, à faire prendre en charge par la BDL le règlement financier de ce volet social, à charge pour le Trésor Public de rembourser à la BDL les dépenses engagées par elle, à ce titre.

**Tableau 11 : Bilan des EPL dissoutes après redéploiement**

Secteur	Nombre EPL
Habitat	378
Industrie	70
Transport	92
Equipement	46
Commerce	67
Agriculture	18
Tourisme - Artisanat	18
Intérieur	7
<b>Total</b>	<b>696</b>

**Figure 10 : Bilan des EPL dissoutes lors du redéploiement**



#### *4.5 Dissolution d'EPL autonomes*

L'opération d'évaluation économique et financière menée par les holdings publics régionaux sur les 628 EPL passées à l'autonomie a révélé que les mesures d'assainissement financier opéré durant les années 1993 et 1994 ainsi que les mesures prises dans le cadre du dispositif banques entreprises n'ont pas produit, au niveau de certaines entreprises les effets escomptés. Ainsi, 239 entreprises publiques économiques déstructurées sont dissoutes. Ce qui porte à 935 le nombre total d'EPL dissoutes (dont 119 EPL relèvent du secteur industriel) sur un ensemble de 1324 EPL que comptait ce secteur (dont 183 EPL du secteur industriel).

## **Chapitre 5 : L'entreprise publique Algérienne post-restructuration**

## **Section 1 : L'entreprise publique économique (EPE)**

Jusqu'à une date récente, l'entreprise n'avait pas un comportement économique au sens où l'entend le marché.

En effet, toute son activité, qu'elle soit orientée vers l'investissement ou la production était déterminée en dehors d'elle par des décisions administratives non fondées sur des critères de commercialité et de rentabilité. De ce fait l'entreprise n'avait aucune maîtrise sur ces instruments de gestion, et à la limite n'en éprouvait pas la nécessité vu l'absence de la sanction du marché.

L'autonomie est une étape qui vise d'abord à mettre une distance entre l'Etat et la vie interne de l'entreprise.

### **1. L'autonomie des entreprises publiques**

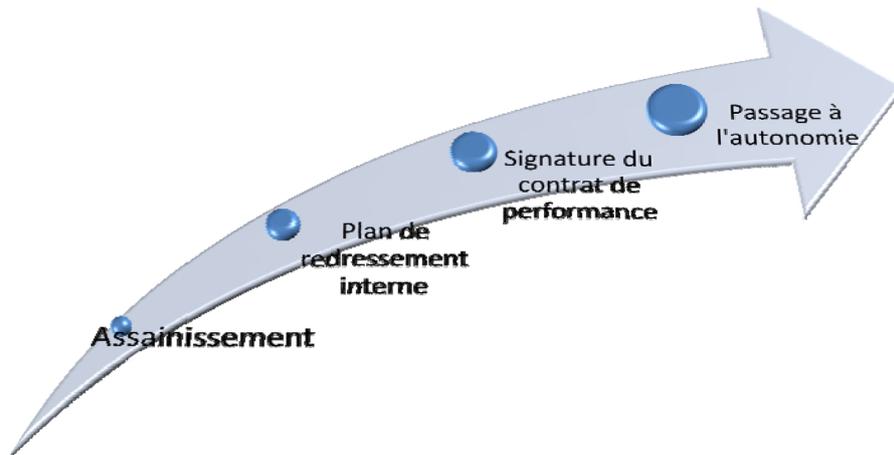
L'autonomie des entreprises signifie, en premier lieu, "la rupture" avec l'esprit de la G.S.E. La négociation de "cette rupture" s'est favorisée par les événements d'Octobre 1988, et par les réformes politiques instaurées depuis la nouvelle constitution de 1989. L'autonomie des entreprises constitue une remise en cause profonde des modes de gestion administratifs jusque là pratiqués.

Les caractéristiques principales des réformes mises en œuvre<sup>179</sup>, signifient une rupture radicale avec le passé. Il s'agit de passer d'une économie centralement planifiée à une économie où le marché est le régulateur de l'activité économique. Cette évolution implique des changements considérables au niveau des entreprises.

---

<sup>179</sup> M.Brahimi (1989), « Quelques questions à la réforme de l'entreprise publique », Revue Algérienne, n°1.

Figure 11 : Les étapes du passage à l'autonomie



## 2. Les caractéristiques juridiques de l'entreprise publique

L'entreprise publique en tant que personne morale est :

### 2.1. L'entreprise de droit administratif

Etablissement public à caractère administratif, ou à caractère industriel et commercial.

### 2.2. L'entreprise de droit commun

Société civile : coopérative – association, ou société commerciale par actions. Cette dernière est l'objet de mes recherches et sera définie comme telle.

#### 2.2.1 Définition de l'entreprise publique économique

De la loi N° 88-01 du 12 Janvier 1988 portant loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques, il ressort que l'entreprise publique économique est une forme particulière de société par actions. La particularité réside dans le fait que l'Etat détient dans la dite entreprise la totalité des actions qui sont des valeurs mobilières.

L'entreprise publique économique est une personne morale distincte de l'Etat, dotée d'un capital social et financièrement autonome. Elle est société par actions, dont le capital est souscrit par les fonds de participation, les holdings, actuellement les groupes sociétés de gestion ou par d'autres entreprises publiques. Elle peut en outre, avec d'autres entreprises, prendre des participations dans d'autres entreprises existantes. La constitution d'une entreprise commerciale se fait par un apport souscrit et libéré par les

actionnaires. Cela devient alors un véritable transfert de propriété de ce capital à l'entreprise, qui constituera le patrimoine initial de celle-ci<sup>180</sup>.

### **3. L'organisation du pouvoir dans l'entreprise publique économique**

#### ***3.1. Le conseil d'administration de l'entreprise publique économique (EPE)***

Les entreprises publiques économiques sont administrées par des conseils d'administration de neuf (09) à douze (12) membres. Les membres de ce conseil sont :

- En partie des mandataires des fonds de participation, ou des entreprises actionnaires désignées par les propriétaires qui sont porteurs de parts.
- En partie des représentants des travailleurs qui sont non porteurs de parts.
- Et ou des administrateurs statutaires.

Les administrateurs sont désignés pour un mandat de cinq (05) ans renouvelable.

Le conseil se réunit au moins une fois par trimestre "soit quatre fois par an".

Il adopte le plan de l'entreprise et veille à son application. Les administrateurs exercent leurs fonctions à plein temps et n'ont pas d'autres activités.

La loi donne entière liberté aux entreprises de fixer les règles de fonctionnement du conseil d'administration, toutefois suivant le code de commerce :

- Le conseil d'administration ne délibère qu'en présence de la moitié de ses membres.
- Les décisions sont prises à la majorité des membres. En cas de partage, la voix du président du conseil est prépondérante.
- Le conseil d'administration est convoqué par son président ou à la demande d'un tiers ( $\frac{1}{3}$ ) de ses membres.

##### ***3.1.1. Missions du conseil d'administration de l'EPE***

Le conseil d'administration apparaît comme l'organe essentiel de l'entreprise publique économique<sup>181</sup>. En tant que détenteur du pouvoir d'administration, il occupe une place charnière entre l'assemblée générale à qui revient le pouvoir de propriété, et la direction de l'entreprise à qui revient le pouvoir de gestion. C'est un élément moteur de l'entreprise publique économique, du point de vue managérial, il détermine sa stratégie à moyen terme et par conséquent les grands volets de son plan. Sa responsabilité est engagée en matière de

---

<sup>180</sup> M. Salah (1991), « le dysfonctionnement de l'entreprise publique économique en Algérie », Revue internationale de droit comparé, vol 46, n°3.

<sup>181</sup> E.Taib (1989), « Le conseil d'administration de l'entreprise publique constituée en la forme de société par actions », Revue Algérienne, n°1.

politique industrielle, commerciale et financière, autant de pouvoir que le conseil d'administration en tant que structure ne peut déléguer ni au président du conseil ni au directeur général de l'EPE. Du point de vue administratif, il reçoit le rapport des représentants des travailleurs, et il contrôle rigoureusement les résultats de l'entreprise.

### *3.1.2. Le président directeur général (EPE)*

Les lois sur l'autonomie de 1988 qui distinguent la fonction du conseil d'administration et de directeur général. Article 637 du code de commerce stipule : « Le président du conseil d'administration assume, sous sa responsabilité, la direction générale de la société. Il la représente dans ces rapports avec les tiers..... Le président est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances au nom de la société ».

Il ressort ainsi que le président du conseil d'administration de la société par actions est de plein droit le directeur général de celle-ci, si la direction générale est de vacance. Il est avant tout un administrateur qui a les mêmes devoirs et est les mêmes obligations que les autres administrateurs.

*Attribution du président du conseil d'administration de l'EPE*, le conseil d'administration détermine les pouvoirs du président qui lui sont conférés par loi et dont les statuts sont les suivants :

- Il convoque les membres du conseil aux sessions ordinaires et extraordinaires et à toutes réunions nécessaires.
- Il dirige les débats du conseil et en assure le bon déroulement.
- Il veille au respect et à l'application du règlement intérieur du conseil.
- Il propose l'ordre du jour des réunions du conseil.
- Il veille à l'exécution et au suivi des décisions et des résolutions du conseil.
- Et enfin, il rend compte aux membres du conseil de l'état d'application des décisions et des résolutions prises ou adoptées.

### *3.2. La direction générale*

Cette direction est assurée par la personne exerçant la qualité du président du conseil d'administration et de directeur général. La désignation de celui-ci s'effectue par propositions du conseil d'administration, pour une durée indéterminée. Tous les pouvoirs de gestion lui sont confiés à l'exception de :

- La définition de la politique industrielle, commerciale et financière de l'entreprise.
- Au contrôle des activités des organes de gestion de l'entreprise.
- A la prise de décision pour d'importants engagements.

#### *3.2.1. Les prérogatives de la direction général de l'EPE*

- Le directeur général peut passer tout contrats et marchés et faire toutes soumissions.
- Il peut faire ouvrir et fonctionner tout compte auprès de toutes les institutions bancaires.
- Il peut endosser tout billets, traites, chèques, lettres de change et autres effets commerciaux.
- Ester en justice.
- Exercer le pouvoir hiérarchique sur l'ensemble des cadres et travailleurs de l'entreprise.

#### **4. Analyse critique de la pratique et du fonctionnement du conseil d'administration de l'EPE**

Les lois de 1988 qui ont instauré un nouveau statut pour l'EPE avaient pour ambition d'ouvrir une vaste marge de manœuvre pour les responsables en matière de gestion.

A cet effet, le dispositif qui a été mis en place, est le conseil d'administration. Il constitue la pièce maîtresse du nouveau statut de l'EPE ; et par conséquent il remplit trois fonctions primordiales :

- Approuver la politique et la stratégie de l'entreprise.
- Evaluer les résultats.
- Nommer et révoquer les responsables supérieurs de l'EPE.

Aujourd'hui, une opinion largement partagée, exprime l'idée que les conseils d'administration ont échoué dans leurs missions. Compte tenu des insuffisances qui ont empêché leurs membres de jouer leurs rôles et de prendre leurs responsabilités, se contentant d'entériner systématiquement les décisions présentées par les D.G. ou les P.D.G, sans s'assurer de leur faisabilité ni de leur cohérence par rapport aux objectifs.

On s'interroge sur les insuffisances derrière ce caractère paradoxal. Afin de pouvoir y remédier, on fera référence à un type idéal du conseil d'administration, son mode de fonctionnement mais surtout sa composante humaine.

##### 4.1. Problématique du conseil d'administration de l'EPE

Le conseil d'administration de l'EPE a focalisé toute l'attention sur sa composition et son fonctionnement voire son rôle. Cet organe pivot de l'EPE est au centre des enjeux, partagé entre la représentation du détenteur du capital – l'Etat – et son appartenance à l'entreprise – projet d'intérêt divers. Il s'est effacé devant le premier et ne s'est pas impliqué dans le deuxième. L'absence d'une politique industrielle en adéquation avec le nouveau mode de gestion et la perpétuation du système de tutelle ont dévié la nature et la fonction des organes

de l'EPE de leurs objectifs. Les innovations en termes d'organisation managériale confiées aux nouveaux organes de gestion et principalement le conseil d'administration en raison de son positionnement au sein de l'entreprise, ont introduit une rationalité et une discipline dans l'action des dirigeants mais n'ont pas opéré la rupture tant attendue dans le management véhiculé par trente années de gestion administrative. Pourtant la loi investit le conseil d'administration des pouvoirs les plus étendus.

#### 4.2 La notion d'administration

Cette notion n'est définie clairement. Les textes sur l'autonomie se contentent de dire que les entreprises publiques économiques organisées en la forme de sociétés commerciales par actions sont administrées par un conseil d'administration (article 26 de la loi 88—04). Si on se reporte à cette définition, on trouve l'idée de gérer, d'administrer et de diriger seulement.

Dans les EPE, les initiateurs de réformes ont positionné le conseil d'administration en tant qu'organe d'administration qui prend en charge l'ensemble des fonctions en terme de stratégie et de décision, et qui ne peut adopter que deux position :

- Le conseil d'administration n'accomplit que les prescriptions que la loi lui a confiées et qu'il délègue au président le pouvoir de conduire des affaires de l'entreprise.
- Le conseil d'administration transcende ses obligations et réduit le rôle du président à l'exécution des directives du conseil. Cela signifie que le conseil d'administration se contente de remplir le minimum (énumération des tâches évoquées par le code de commerce) et dépasser le minimum pour s'impliquer davantage dans l'entreprise.

#### 4.3 Les schémas théoriques du conseil d'administration

Les prérogatives dévolues par la loi au conseil d'administration sont illimitées sans pour autant qu'elles empiètent sur celles des assemblées générales énoncées par la loi (article N°622 du code de commerce).

Il revient au conseil au conseil d'administration tous les autres domaines de compétences :

- Définition de la stratégie ;
- Nomination des dirigeants ;
- Orientation de leurs actions ;
- Contrôle des résultats.

On aperçoit à travers ces écrits que le conseil d'administration a un rôle théorique considérable. Il lui faudra, en plus, consacrer à l'entreprise un temps de travail important, en termes d'études, d'analyses, et de vérification. La législation Algérienne a fait du conseil d'administration un véritable substitut de l'équipe dirigeante.

#### 4.4 Les interférences de l'environnement

L'environnement du conseil d'administration est pollué par les règles de gestion administrative qui paralysent la recherche de synergie et minimisent toute évaluation de cet organe. Les orientations parviennent au conseil d'administration sous forme de résolutions lors des assemblées générales. L'Etat propriétaire affiche ses ambitions par des messages administratives. Peut-on alors comprendre par cette attitude que les organes institués sont incapables de prendre en charge les actions nécessaires à la bonne marche de l'économie, ou simplement, l'Etat propriétaire ne souhaite pas céder sa propriété ??

#### 4.5 Les limites des conseils d'administration

- Les conseils d'administrations sont composés uniquement de d'ingénieurs alors qu'un minimum de culture de gestion, comptable et financière s'impose. D'où, La seule qualité de cadre supérieur n'est pas suffisante pour devenir administrateur.
- Il a été observé également que les conseils d'administrations sont composés par des administrateurs appartenant à des entreprises concurrentes d'où une contradiction d'intérêt et par conséquent un blocage du processus décisionnel.
- La répartition au sein du conseil d'administration est peu respectée.

## **5. Analyse critique du profil de l'administrateur**

### 5.1. L'administrateur de l'EPE

Les conditions et le mode de désignation des administrateurs échappent au droit commun. La composante du conseil d'administration procède d'un choix administratif combinant plusieurs critères en l'absence d'un mode de sélection normalisé et transparent.

Il convient de préciser que la totalité des directeurs généraux des entreprises socialistes en postes au moment du passage à l'autonomie des entreprises ont été désignés en qualité de PDG des nouvelles entités.

Ces reconductions n'ont pas convaincu les pouvoirs publics et ont soulevé beaucoup de critiques. En effet, le conseil d'administration de l'EPE est constitué par des administrateurs qui sont désignés non pas par l'actionnaire mais par un mandat agissant pour le compte. De cette façon, le gestionnaire pour compte (fonds de participation) ne pouvait pas agir en propriétaire.

L'Etat propriétaire n'a pas transféré aux fonds de participation le droit de propriété sur le capital. Dans ce système, l'administrateur ne pouvait être considéré comme un mandataire en raison de sa qualité de salarié d'une part, et dépourvu de sa qualité d'actionnaire d'autre part. De plus, l'administrateur, personne physique ne se trouve pas dans une situation de subordonné de mandat sous peine de se voir sanctionner.

Les rapports entre l'actionnaire et l'administrateur sont régis par les règles de mandat ce qui confère au mandataire le droit de donner les orientations et des directives et à l'administrateur d'exécuter celles-ci.

Le législateur n'a posé aucune règle concernant la tâche des administrateurs. Les entreprises vivent des problèmes d'ordre financiers, industriels et organisationnels. C'est là où l'administrateur impulse et dynamise le fonctionnement de l'entreprise, et cela suppose un savoir faire et une compétence voire un professionnalisme dans la gestion.

#### 5.2. Le profil type de l'administrateur

Les catégories de compétences du profil type sont distinguées comme suit :

- ↳ *Compétences techniques* : IL est impératif de connaître à fond le secteur d'activité propre à l'entreprise.
- ↳ *Compétences financières* : L'appréciation des rapports de gestion et des comptes est une attribution essentielle de l'administrateur.
- ↳ *Compétences générales* : Elles sont liées à la nécessité d'apprécier le risque encouru par l'entreprise, la responsabilité et l'aptitude de distinguer l'essentiel de l'accessoire, et enfin, résumer et rédiger les documents et rapports relatifs à la gestion stratégique et opérationnelle de l'entreprise.
- ↳ *Compétences particulières* : la gestion stratégique d'une EPE exige de l'administrateur qu'il soit capable et prêt à assurer la responsabilité difficile d'assainissement et de redressement de son entreprise.

*En conclusion* : l'entreprise publique Algérienne a connu beaucoup d'organisations et de législations successives. Les obstacles et les inconvénients des systèmes de gestion précédents notamment ceux de l'autogestion et du socialisme ont entamé et alourdi son système de production et son développement.

Les réformes de 1988 et l'autonomie des entreprises sont une étape qui remet en cause tous les autres modes de gestion. Avec une nouvelle législation et de nouvelles lois sur l'autonomie, l'entreprise publique est sortie de son moule formel pour être un élément très important dans l'activité économique du pays.

L'entreprise est devenue la cellule centrale et la source de toutes activités économique puisque son vrai rôle est de créer une richesse économique qui lui permet de multiplier ses bénéfices et d'accumuler du capital.

En dépit des déclarations officielles en faveur de l'autonomie de gestion des entreprises publiques, force est de constater la multiplication des pressions et des interventions de l'Etat dans des domaines et à des niveaux qui devraient rester l'apanage des dirigeants. L'Etat, dans ses rapports avec les entreprises publiques, prend en effet plusieurs formes : celle de l'actionnaire qui apporte de l'argent pour renforcer le capital ; celle du stratège qui décide d'aider les entreprises auxquelles il demande certains efforts ; celle de la puissance politique qui entend dédommager les entreprises publiques parce qu'elle les transforme en un champ d'expérimentations sociales. Toutes ces interventions ont fait sombrer les entreprises publiques dans un énorme déficit et de même tout le secteur public.

En effet, s'il est permis de s'interroger sur les équilibres macro-économiques, il faut aussi s'interroger sur l'efficacité qui découle de l'association efficacité économique – autrement dit profit – et la vocation de « social » qu'on prête aux firmes publiques.

La conciliation de ces impératifs, passablement contradictoires, ne peut se réaliser que si l'on distingue « orientation » et « intervention » : l'Etat doit certes définir les grandes missions des entreprises publiques, mais ne doit pas s'immiscer dans la définition de leur stratégie au risque de faire admettre aux responsables des entreprises que tous leurs problèmes relèvent de l'environnement sur lequel ils n'ont pas prise et qu'ils n'ont plus alors qu'à se croiser les bras. Les entreprises publiques vivent en économie de marché et sont toutes plus ou moins soumises à la concurrence nationale et internationale. Ces entreprises mêmes quasi-monopolistiques, ne peuvent résister à la plasticité des choix économiques, à l'évolution des techniques et à l'ouverture des frontières. Elles ne peuvent donc s'écarter sensiblement des normes d'achat, de financement, de rémunération, de production, de vente et de prix qu'impose le marché. Tant que l'on essaiera de gérer les entreprises publiques sous le contrôle ministériel, totalement incompatible avec la sérénité qui doit entourer la fonction économique de toute entreprise, on subira les inconvénients des lourdeurs administratifs, la multiplication des centres de décision et de la sous-productivité.

L'entreprise publique ne peut plus se défendre par la seule origine juridique de son pouvoir. Sa nouvelle source de légitimité est désormais à trouver dans une plus grande rationalité économique. L'efficacité apparaît comme le nouveau dogme, le nouvel impératif devant renforcer le capital de légitimité de l'entreprise publique.

La justification de son action réside dans la réussite des opérations qu'elle engage: on la jugera sur les résultats qu'elle est capable d'atteindre, sur son aptitude à gérer rationnellement les moyens dont elle dispose en vue de satisfaire au moindre coût les besoins du pays et de la collectivité.

## **Section 2 : Les fonds de participation**

Le capital des EPE appartient à l'Etat et l'exercice de ce droit de propriété est assuré par les fonds de participation. En d'autres termes, les fonds de participation ont été créés pour assurer «une surveillance stratégique»<sup>182</sup> sur les EPE. Au plan juridique, le fonds de participation est une société par actions constituée en la forme d'une EPE. Il s'agit d'une EPE ayant des spécificités propres en ce sens que certaines dispositions du code de commerce ne lui sont pas applicables et que les textes particuliers, notamment la loi relative aux fonds de participation, régissent les missions et l'organisation des fonds de participation.

### **1. Les missions des fonds de participation**

Les fonds de participation ont des missions, dont spécificité peut être située à plusieurs niveaux :

- Le fonds de participation est gestionnaire de valeurs mobilières : en sa qualité d'agent fiduciaire de l'Etat, le fonds de participation est chargé d'assurer la gestion financière d'un portefeuille de valeurs mobilières pour le compte de l'Etat. Cette mission implique que le fonds de participation est habilité à vendre, acheter ou échanger les actions de capital des EPE. En pratique, cette mission comporte des limites étant donné que le cadre juridique régissant les EPE ne permet d'autres termes, ces transactions ne peuvent être effectuées que dans la sphère publique, entre les fonds de participation et/ou les autres EPE ;
- Le fonds de participation est le promoteur de l'activité des EPE : il est chargé de mettre en œuvre les moyens de nature à favoriser la rentabilité et les performances des EPE<sup>183</sup> qui sont appelées à devenir des centres de création de richesse ;

---

<sup>182</sup> Loi n° 88-03 du 12 janvier 1988 relative aux fonds de participation

<sup>183</sup> L'article 10 de la loi n° 88-03 du 12 janvier 1988 relative aux fonds de participation stipule que « que le fonds étudie et met en œuvre toute mesure propre à favoriser l'expansion économique et financière des EPE dont il détient des actions ou parts sociales ».

- Le fonds de participation est un promoteur d'investissements : il est chargé de mettre en œuvre la politique économique de l'Etat, notamment au niveau des secteurs et des branches, et de procéder à des investissements<sup>184</sup>, en sa qualité d'investisseur financier.

## **2. L'organisation des fonds de participation**

Bien que régis par le code de commerce, y compris au plan de leur organisation, les fonds de participation ont pour missions, des spécificités qui leur sont propres, que ce soit au niveau de leur assemblée générale ou au niveau des organes d'administration :

L'assemblée générale des fonds de participation : tout en ayant les prérogatives classiques dévolues aux sociétés par actions (désignation des CAC et approbation des comptes, augmentation ou réduction du capital, prise de participation dans le capital d'autres entreprises..), l'assemblée générale des fonds a la particularité d'approuver le plan à moyen terme des fonds de participation. Mais la principale spécificité réside dans sa composition puisque l'AG des fonds de participation est formée de ministres, membres du gouvernement, nommément désignés ainsi que du gouverneur de la banque centrale et du directeur de trésor, qui ont tous deux un rôle consultatif. En d'autres termes, l'assemblée générale des fonds de participation, qui est un mini conseil de gouvernement, est un véritable organe à caractère politique.

- Le conseil d'administration des fonds de participation : les fonds de participation sont administrés par un conseil de cinq membres, désignés par le gouvernement pour une durée de cinq ans. A titre comparatif, le conseil d'administration des autres EPE est formé de sept membres au moins, dont deux représentent les travailleurs de l'EPE ; l'Etat peut, en outre, désigner deux administrateurs des fonds de participation exercent leur activité à temps plein et ne peuvent être membres du CA d'autres EPE.

## **3. La configuration des fonds de participation**

Le schéma retenu par la réforme économique de 1988 prévoit deux catégories de fonds de participation : des fonds à vocation nationale et des fonds à vocation locale.

---

<sup>184</sup> L'article 2 de la loi 88-03 du 12 janvier 1988 relative aux fonds de participation dispose que le fonds »procède pour l'Etat à des investissements...à l'effet de générer des gains financiers

Les fonds de participation dits « nationaux », c'est-à-dire les fonds dont les EPE d'envergure nationale relèvent de leur portefeuille, ont été créés sur la base d'un double fondement :

- Le critère de la branche d'activités : les fonds de participation ont pour vocation principale de gérer un portefeuille actions d'entreprises publiques relevant d'une même branche d'activités. Pour ces entreprises, le fonds est appelé à jouer un rôle prépondérant dans la mesure où il occupe une position dominante dans la répartition du capital actions de ces EPE.
- Le caractère multisectoriel des fonds : outre les branches où un fonds de participation va détenir des actions dans les EPE relevant de branches qui ont de fortes relations avec les branches où il est dominant. Ce critère implique qu'un fonds de participation ne peut détenir la totalité voire même la majorité des actions d'une même EPE. Ce choix se justifie également par le fait d'éviter de transférer à un fonds de participation les pouvoirs exercés sur une entreprise par les ministères de tutelle.

En d'autres termes, le capital d'une EPE est réparti entre trois ou quatre fonds de participation dont l'un exerce une position dominante sans avoir, pour autant, la majorité du capital. Généralement, la répartition du capital d'une EPE, entre les différents fonds de participation,

- pour certaines EPE, le capital est réparti entre quatre fonds de participation avec respectivement 35%, 25%, 20%, et 20% des actions de capital ;
- pour d'autres EPE, le capital est réparti entre trois fonds de participation ayant respectivement 40%, 30%, et 30% du capital actions.

Huit fonds de participation, ayant une vocation nationale, ont été créés selon le critère de la branche d'activités. A l'exception des organismes et des établissements financiers, un fonds de participation déterminé exerce un rôle prépondérant sur une EPE. Les fonds à vocation nationale sont les suivants :

- F.1 : fonds de participation des industries agroalimentaires et pêche ;
- F.2 : fonds de participation des mines, hydrocarbures et hydraulique ;
- F.3 : fonds de participation des biens d'équipements ;
- F.4 : fonds de participation de la construction ;
- F.5 : fonds de participation de la chimie, pétrochimie et pharmacie ;
- F.6 : fonds de participation électronique, télécommunications et informatique ;
- F.7 : fonds de participation des textiles, cuirs, chaussures et ameublement ;

- F.8 : fonds de participation des services.

Selon le schéma retenu par la réforme économique de 1988, les EPE locales devaient relever d'un ou plusieurs fonds de participation des collectivités locales, régis par les mêmes principes que ceux applicables aux fonds de participation des collectivités locales n'ont pas été mis en place et les EPE locales évolueront, jusqu'à la création des holdings publics régionaux en 1995, en marge de la réforme économique initiée en 1988.

**Tableau 12 : Répartition des entreprises/ 08 fonds de participation**

<b>Fonds de participation mis en place par branche d'activité</b>	<b>portefeuille détenu par chacun des fonds (nombre d'entreprises)</b>
Agroalimentaire	41
Mines, Hydraulique, Hydrocarbure	41
Biens d'équipement	31
Construction	84
Chimie, Pétrochimie, Pharmacie	24
Electronique, Informatique, Télécommunication	18
Industries diverses	22
Services	82
Nombre total d'entreprises affectées aux huit fonds	343

#### **4. Le rôle de la planification dans la réforme économique de 1988**

Il est important de souligner que la réforme économique, engagée en 1988<sup>185</sup> et axée sur l'autonomie de l'entreprise, a été opérée sous l'empire de la constitution de 1976, la charte nationale et du parti unique. Dans ce contexte, la planification demeure le mode de gestion privilégié de l'économie.

La réforme de 1988 intègre la réforme du système de planification dans sa démarche et une loi particulière lui est consacrée<sup>186</sup>. Le nouveau système de planification repose principalement sur :

- Le plan à moyen terme (plan national à moyen terme et plan à moyen terme des collectivités locales) ;

<sup>185</sup> Yasmine Boudjenah (2002), « Algérie: décomposition d'une industrie : la restructuration des entreprises publiques (1980-2000) : l'Etat en question », édition L'Harmattan.

<sup>186</sup> Loi n° 88-02 du 12 janvier 1988 relative à la planification

- Le plan à moyen terme de l'entreprise publique économique.

Les fonds de participation sont appelés à jouer un rôle fondamental dans le cadre de la planification de branche, étant donné que le principal critère de choix ayant présidé à leur création et à leur configuration est œuvre réellement<sup>187</sup> Dans les faits, la planification s'est limitée, pendant plusieurs années, à gérer le budget d'équipement de l'Etat. Actuellement, cette gestion relève des attributions du ministère des Finances.

Les limites rencontrées dans la conception et la mise en œuvre du nouveau système de planification se retrouvent, à des degrés divers, au niveau des changements opérés dans l'organisation et le fonctionnement du secteur public économique. A cela, il faut ajouter le faible degré de performance des EPE.

## **5. Les limites de la réforme économique de 1988**

La réforme économique engagée en 1988 a rapidement atteint des limites et certaines d'entre elles se situent dans la conception même de la réforme. Plusieurs facteurs, d'ordre politique, institutionnel, économique et organisationnel peuvent être avancés à cet égard.

Les événements d'octobre 1988 ont eu des prolongements et des implications sur divers plans et la modification de la constitution de 1976 est à relever dans la mesure où certaines de ses dispositions ont un impact direct sur l'organisation, le fonctionnement et le devenir du secteur public économique. A cet égard, deux modifications, introduites par la constitution du 23 février 1989, sont à relever

- La première modification apportée par l'article<sup>188</sup> de la nouvelle constitution concerne la distinction qui est faite entre le domaine public et le domaine privé de l'Etat ;
- La seconde modification a trait à la propriété de l'Etat. La constitution de 1976 stipule, en effet, dans son article 14 que : »La propriété de l'Etat se définit comme la propriété détenue par la collectivité nationale dont l'Etat est l'émanation.

Elle est de manière irréversible sur les terres pastorales, sur les terres agricoles ou à vocation agricole nationalisées, sur les forêts, les eaux, le sous-sol, les mines et les carrières, les

---

<sup>187</sup> A fin décembre 2001, la loi sus visée n'a toujours pas été abrogée. Un nouveau dispositif de planification est à l'étude depuis plusieurs années.

<sup>188</sup> Concernant l'autonomie de gestion des EPE, la réforme du secteur public dû essentiellement aux limites de la planification.

sources naturelles d'énergie les richesses minérales, naturelles et vivantes du plateau continental et de la zone économique exclusive.

Sont, en outre, propriété de l'Etat, de manière exclusive toutes les entreprises, banques, assurances et installations nationalisées ainsi que les transports ferroviaires, maritimes et aériens, les ports et voies de communication, les postes, télégraphes et téléphones, la télévision et la radiodiffusion, les principaux moyens de transports terrestres et l'ensemble des usines, des entreprises et des installations économiques, sociales et culturelles que l'Etat a ou aura réalisées, développées ou acquises... ».

Ces dispositions sont modifiées comme suit par l'article 17 de la constitution du 23 février 1989 : « La propriété publique est un bien de la collectivité nationale ».

Elle comprend le sous-sol, les mines et les carrières, les sources naturelles d'énergie, les richesses minérales et vivantes des différentes zones du domaine national, les eaux et les forêts.

Elle est, en outre, établie sur les transports ferroviaires, maritimes et aériens, les postes et les télécommunications ainsi que sur d'autres biens fixés par la loi<sup>189</sup>. »

Ainsi, les modifications apportées permettent une grande ouverture pour les EPE dans la mesure où la constitution de 1989 distingue le domaine public du domaine privé de l'Etat et que l'Etat n'est plus le propriétaire exclusif des entreprises qu'il a créées.

En d'autres termes, désormais, la loi fondamentale ne s'oppose plus à la cession totale ou partielle des EPE au profit du secteur privé.

Il est à relever que les lois de 1988 n'ont pas été adaptées pour prendre en compte cette ouverture permise en matière de gestion des EPE. La mise en conformité des textes encadrant le secteur public économique avec les dispositions constitutionnelles aurait certainement permis :

- aux fonds de participation de jouer pleinement leur rôle d'agent fiduciaire de l'Etat et de gestionnaire des valeurs mobilières ;

---

<sup>189</sup> Les dispositions de l'article 17 de la constitution du 23 février 1989 ont été reprises par la constitution du 28 novembre 1996

- aux EPE d'obtenir des ressources sur le marché en procédant notamment, à l'ouverture de leur capital.

Il faudra attendre 1995 et la dissolution des fonds de participation pour que les pouvoirs publics procèdent à la mise en conformité des textes relatifs à l'EPE avec la constitution. Encore faudrait-il signaler que la mise en conformité opérée par l'ordonnance de 1995 relatives à la privatisation des EPE est partielle étant donné qu'elle soustrait de la privatisation plusieurs entreprises de divers secteurs d'activité.

### 5.1 Les limites d'ordre politique

La période 1988-1995 est caractérisée, au plan politique, par une grande instabilité. L'Algérie a en effet connu, en l'espace de sept ans, la succession de sept chefs de gouvernement soit, en moyenne, un changement de gouvernement tous les ans. Cette instabilité politique a été préjudiciable à l'action des fonds de participation d'autant plus que l'assemblée générale des fonds, c'est-à-dire le principal organe de décision de ces institutions, était constituée de membres du gouvernement. De ce fait, les fonds de participation n'avaient pas la latitude de déployer des actions profondes, qui auraient été menées sur une longue durée, pour sauver l'outil de production et faire en sorte que l'entreprise devienne un véritable centre de création de richesse.

Dés 1992, les pouvoirs publics, tout en étant conscients de la nécessité de revoir l'organisation et le fonctionnement du secteur public économique, étaient plus préoccupés par, d'une part, la situation sécuritaire, en particulier entre 1993 et 1994, et d'autre part, le règlement du problème de la dette extérieure. En 1995, au cours de la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel, la réforme du secteur public économique sera entreprise.

### 5.2 Les limites liées au passage à l'autonomie

L'objectif recherché par la restructuration financière des EPE, en vue de leur passage à l'autonomie, revêt un caractère beaucoup plus juridique que financier. Il fallait également permettre à l'entreprise de devenir bancable à une date donnée, c'est-à-dire éligible au crédit bancaire au moment de son passage au stade de l'autonomie.

La restructuration financière des EPE n'a pas été le résultat d'un processus de restructuration industrielle, examiné au cas par cas, étant donné que chaque entreprise a des spécificités qui lui sont propres. Une restructuration industrielle aurait permis d'attaquer les causes

structurelles profondes du déséquilibre structurel des entreprises. Dans les faits, la restructuration financière des problèmes structurels des EPE.

Cette démarche a naturellement eu pour effet de transférer cette contrepartie financière, dans une seconde étape, du système bancaire vers Trésor public. Le montant de ce transfert a naturellement été alourdi entre temps. En dernière analyse, c'est la collectivité qui prend à sa charge, sous des formes diverses, le déficit des EPE.

### 5.3 Les limites liées aux droits de propriété

Le droit de propriété sur le capital des EPE et la mobilité de ce capital ont été relégués au second rang et ce, malgré les dispositions nouvelles introduites par la constitution de 1989. Le non règlement de la question du droit de propriété constitue l'une des raisons qui ont freiné l'évolution des EPE et l'instauration d'une discipline financière ainsi que la réallocation des ressources et ce, malgré les signaux donnés par le marché par le biais des prix.

Il est rappeler que les fonds de participation ne sont que des sociétés fiduciaires dont les prérogatives sont limitées en raison de l'absence d'un marché financier et de l'impossibilité de céder tout ou partie du capital ; ils ne sont pas propriétaires du capital des EPE.

Sur un autre plan, la dualité des fonctions de l'Etat, qui est à la fois le propriétaire et le régulateur des EPE, fait qu'il n'a pas été en mesure d'imposer, de manière effective, une discipline financière en raison de sa vulnérabilité à l'égard des différentes revendications à caractère social et politique.

Dans une réforme axée sur le marché, l'allocation efficace des ressources, quel que soit le statut de la propriété du capital, implique que les gestionnaires des EPE doivent être en mesure d'acquérir ou de céder librement, sous réserve du respect des règles de transparence, des actifs. Dans le même ordre d'idées, les gestionnaires des EPE doivent être également en mesure de réaffecter les capitaux de l'EPE pour en obtenir l'emploi le plus productif.

L'allocation efficiente des ressources implique aussi que les règles et les sanctions du marché s'appliquent à l'EPE, notamment les dispositions du code de commerce relatives à la faillite.

Dans le cadre tracé par la réforme de 1988, ces actions ne sont pas permises aux EPE.

Il est à souligner, enfin, que ces problèmes ne sont pas propres à l'Algérie, d'autres pays à économie planifiée ont rencontré les mêmes problèmes comme, par exemple, la Hongrie et la

Pologne qui ont débuté leurs réformes économiques, et les enseignements qui en découlent, aurait certainement permis à l'Algérie d'engager et de réussir, au moindre coût, la réforme de son secteur public.

#### 5.4 L'absence d'un cadre macroéconomique de référence

D'autres limites sur la portée des réformes peuvent être avancées. La réforme de l'EPE de 1988 n'a pas été, en effet, inscrite dans un cadre macroéconomique de référence. De même qu'un système de régularisation macroéconomique compatible avec le rythme de la réforme au niveau microéconomique n'a pas été mis en place. Dans cet ordre d'idées, il est à remarquer que l'ouverture faite par la constitution de 1989 n'a pas été mise à profit pour l'aménagement d'une période de transition, qui aurait été axée à moyen terme, sur la transition vers l'économie de marché.

Une telle transition aurait permis la levée progressive de dysfonctionnements de l'économie administrée centralement, qui entravent la création de richesse par les EPE, en particulier les questions liées aux prix, à l'allocation des ressources et à l'efficacité des investissements :

- La distorsion des prix au niveau macroéconomique, en raison du caractère administré des prix des produits, du loyer de l'argent et du taux de change, fixés centralement et en dépit de leurs coûts réels, a faussé la structure des prix des EPE. Cette distorsion a entraîné des files d'attente, le marché noir, la fuite illégale aux frontières des produits soutenus et l'accumulation de produits invendables ;
- Le mode de financement des besoins exprimés par les EPE, que ce soit pour l'investissement, l'exploitation ou les importations de biens et services, est source de gaspillage. L'allocation des ressources aux EPE est, en effet, effectuée par le biais de la planification mais cette planification est partielle et ne touche que le volet relatif à la distribution du crédit ; elle n'est pas liée à la collecte de l'épargne sur le marché par les intermédiaires financiers et au chiffre d'affaires tiré de l'exploitation courante des entreprises<sup>190</sup>. dès lors, l'entreprise n'est pas, de fait, astreinte à une discipline financière. Elle est astreinte à la réalisation d'objectifs physiques et non financiers puisque le financement n'est pas une contrainte et que les ressources sont payées bien en deçà de leur coût réel ;

---

<sup>190</sup> Il à noter que la plan national de crédit, institué par la loi relative au régime des banques et du crédit. A tenté d'apporter des solutions aux dysfonctionnements relevés dans le mode planifié du financement de l'économie.

- L'inefficacité des investissements est due à plusieurs causes et peut se mesurer par l'efficacité marginale du capital qui demeure très faible.

A titre indicatif, une fois établie la structure industrielle de base d'une entreprise, c'est-à-dire une fois que les investissements de base d'une entreprise sont inscrits dans le plan et que les sources de financement sont programmés, le système de l'allocation des ressources, qui résulte de la planification de la distribution du crédit, se trouve devant un véritable fait accompli. En effet, les besoins de financement liés aux investissements complémentaires et à l'exploitation des investissements de base continuent à être couverts et ce, même lorsque l'entreprise est entièrement déconnectée du marché. La réallocation des ressources se trouve ainsi entravée.

Ainsi, pour cet ensemble de raisons, la réforme microéconomique a rencontré des limites. A partir de 1995, des aménagements seront apportés à l'organisation et au fonctionnement du secteur public économique. Les fonds de participation sont dissous et remplacés par les holdings publics.

## **6. La réforme du secteur public économique de 1995**

Au début de l'année 1995, le gouvernement relève le manque de performances des EPE et décide de procéder à une restructuration de l'économie qui touche principalement le secteur public économique. Ce manque de performances est attribué essentiellement aux fonds de participation qui n'ont pas été en mesure de relancer la croissance économique.

Le dispositif de la réforme microéconomique, mis en place par les six lois de janvier 1988, est complètement révisé à l'exception du système de planification qui connaît des aménagements dans son volet relatif à l'EPE.

Malgré la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel, le caractère planifié de l'économie est théoriquement maintenu et consiste en l'élaboration du plan national à moyen terme pour une période quinquennale, du plan à moyen terme des collectivités locales et du plan annuel. Toutefois, l'obligation faite à l'EPE, quant à l'élaboration de son plan à moyen terme, est supprimée. En réalité, comme il a été souligné ci dessus, le système de planification n'a pas été mis en œuvre, même après 1995. Deux faits majeurs sont à relever dans la réforme de 1995 :

- La mise en place d'un nouvel instrument de gestion des participations de l'Etat ;

- L'ouverture importante qui est faite, dans la mesure où la privatisation des EPE est permise.

Le nouveau cadre dans lequel le secteur public économique va évoluer, à partir de 1995, est tracé dans deux textes fondamentaux :

- Le premier concerne la gestion des capitaux marchands de l'Etat par les holdings publics<sup>191</sup> ;
- Le second traite de la privatisation des EPE par le conseil national des participations de l'Etat et le conseil de privatisation<sup>(192)</sup>.
- Le Fonds de Participation est administré par un Conseil d'Administration dont les membres, au nombre de cinq à neuf (5 à 9), sont désignés par le gouvernement pour une période de (5) ans renouvelable.
- Le Président du Conseil d'Administration du Fonds est élu par les membres du Conseil d'administration et investi par décret.
- La direction générale du Fonds est assurée par un directeur général nommé par le Conseil d'Administration.
- Les membres du Conseil d'administration exercent leurs activités au Fonds à titre permanent.
- Les attributions de l'assemblée générale ordinaire et extraordinaire du Fonds sont exercées par l'organe habilité à cet effet par voie réglementaire ( loi n° 88-03 du 12.01.1988-Articles 13 à 18).

## Section 3 : Les holdings

### 1. La définition des holdings

Une société holding est par définition, une société dépourvue d'activité industrielle ou commerciale propre, détenant des participations dans d'autres sociétés en un nombre suffisamment important, pour pouvoir se réserver le droit d'exercer un contrôle politique sur elles.

Les sociétés holdings existent depuis plus d'un siècle et sont largement répandues dans le tissu productif français. Or, paradoxalement, aucune étude récente en sciences de gestion ne porte sur elles. Elles constituent donc un terrain de recherche particulièrement intéressant.

<sup>191</sup> Ordonnance n° 95-25 du 25 septembre 1995 relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat

<sup>192</sup> Ordonnance n°95-22 du 26 août 1995 relative à la privatisation des EPE.

La première société à avoir été identifiée comme telle est l'Impérial Continental Gas Association en 1824 en Angleterre Charignon 1932, aux Etats-Unis la Pennsylvania Company en 1870, en Allemagne, Viag en 1923, au Canada avec l'International holding en 1922 et bien sûr en France, ou la première Société Centrale de Dynamite en 1887 (Charignon, 1932). Aujourd'hui, sur un échantillon de 606 sociétés cotées françaises, on dénombre 208 sociétés holdings, soit plus du tiers des sociétés.

Société par définition, lie financièrement entre elles plusieurs sociétés, ce lien, matérialisé par les titres de participation, constitue sa seule raison d'être. La société holding peut être vue comme un outil d'organisation des entreprises

Les sociétés holding sont aujourd'hui des outils utilisés pour gouverner des organisations ; ce gouvernement peut être direct ou indirect si l'utilisation des Holdings permet au marché financier d'exercer un meilleur contrôle sur les différentes unités constitutives de l'organisation.

## **2. Les missions des holdings publics**

Les missions, l'organisation et la configuration des holdings publics font l'objet des développements ci-après. Cette présentation est faite par référence aux caractéristiques des fonds de participation.

*Les missions des holdings peuvent être cernées à plusieurs niveaux :*

- comme le fonds de participation. Le holding public est chargé d'assurer. Pour le compte de l'Etat. La gestion d'un portefeuille de valeurs mobilières. Cette mission implique que le holding public est habilité à acquérir. Vendre ou échanger les valeurs mobilières dont il assure la gestion. Alors que les fonds de participation ne pouvaient réaliser la cession d'actions que dans la sphère publique, les holdings publics peuvent céder les valeurs mobilières qu'ils détiennent aux profits d'opérateurs privés, dans le cadre de la privatisation es entreprises publiques. L'ordonnance relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat dispose, en effet, que le patrimoine des EPE est « cessible et aliénable<sup>193</sup>».il est toutefois à relever, à cet endroit, que l'ordonnance relative à la privatisation limite la portée de ces nouvelles dispositions puisque les EPE relevant de plusieurs secteurs ne sont pas éligibles à la privatisation ;

---

<sup>193</sup> Article 24 de l'ordonnance n° 95-25 du 25 septembre 1995 relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat

- Alors que le fonds de participation est chargé de « favoriser l'expansion économique et financière des EPE dont il détient des actions », le holding public a, quant à lui, pour mission « d'impulser le développement des ensembles industriels, commerciaux et financiers qu'il contrôle ». Comme on peut le constater, à ce niveau, la mission du holding public est pratiquement identique à celle du fonds de participation :
- A l'instar du fonds de participation, le holding public est chargé d'une mission de développement et « contribue à la mise en œuvre de la politique économique du gouvernement ».

De cette comparaison, il ressort que les missions des holdings publics, une autre analogie avec les fonds de participation est à relever, puisque le capital est entièrement détenu par l'Etat. En d'autres termes, un holding public n'est pas privatisable.

### **3. L'organisation des holdings publics et le conseil national des participations de l'Etat**

Par rapport aux autres entreprises publiques, l'organisation des holdings publics revêt des spécificités, notamment en ce qui concerne l'organe d'administration et l'assemblée générale, qu'il convient de relever :

- Contrairement aux fonds de participation qui étaient administrés par un conseil d'administration, les holdings publics sont gérés par un directoire, placé sous le contrôle d'un conseil de surveillance. Les premiers holdings (onze holdings publics nationaux et cinq holdings régionaux) étaient administrés par un directoire de trois membres et, à la faveur de la restructuration des holdings, qui a donné naissance à cinq holdings publics nationaux, l'administration a été confiée à un directeur général unique ;
- Les missions d'assemblée générale des holdings publics sont assurées par des représentants mandatés par le conseil national des participations de l'Etat ou bien par des membres de ce conseil.

Le conseil national des participations de l'Etat (CNPE) est une nouvelle institution créée par la réforme du secteur public économique de 1995. Il s'agit d'une institution à caractère politique, en la forme d'un mini conseil de gouvernement puisqu'il est présidé par le chef du gouvernement et composé de ministres. Ce mode d'organisation s'inspire fortement de l'assemblée générale des fonds de participation qui était composée également de membres du

gouvernement. Le CNPE dispose d'un secrétariat technique permanent dirigé par un délégué aux participations de l'Etat, placé auprès du chef du gouvernement.

Le CNPE a pour mission de définir « les objectifs de la politique de gestion des participations de l'Etat et ....les conditions de placement des capitaux de l'Etat, des acquisitions et cessions d'actions et autres valeurs mobilières <sup>(194)</sup> ».

Dans la réalité, le secrétariat technique permanent va s'attribuer de larges prérogatives puisqu'il propose la « stratégie globale et les propositions des mouvements des titres et valeurs mobilières » et va exercer une véritable tutelle de fait sur les holdings publics.

#### **4. La configuration des holdings publics**

Dans une certaine mesure, l'approche retenue pour la configuration des holdings publics est proche de celle adoptée pour les fonds de participation.

La réforme du secteur public de 1995 a prévu, comme celle de 1988, deux catégories d'institutions : les Holdings Publics Nationaux (par référence aux fonds de participation à vocation régionale).

Les holdings publics nationaux ont été créés, comme les fonds de participation, sur la base du critère de la branche d'activité. Une différence fondamentale est, toutefois, à souligner : dans le cas des fonds de participation, le capital d'une entreprise publique économique est réparti entre plusieurs fonds de participation, dont un fonds dominant, alors que la nouvelle configuration du secteur public, le capital d'une EPE est détenu, en totalité, par un Holding Public.

En d'autres termes, le souci d'accorder un certain degré d'autonomie à l'entreprise publique<sup>195</sup> ne constitue plus une préoccupation majeure même si les textes réaffirment le principe de l'autonomie des EPE.

La réforme du secteur public de 1995 va donner naissance, dans un premier temps, à douze holdings publics nationaux :

- Holding Public National Mécanique;

---

<sup>194</sup> Article 20 de l'ordonnance n°95-25 du 25 septembre 1995 relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat.

- Holding Public National Sidérurgie-Métallurgie ;
- Holding Public national Agroalimentaires Divers ;
- Holding Public National Agroalimentaire de Base ;
- Holding Public National Electrique-Electronique ;
- Holding Public National Services ;
- Holding Public National Mines ;
- Holding Public National Bâtiment et Matériaux de Construction ;
- Holding Public National Réalisation et Grand Travaux ;
- Holding Public National Chimie Pharmacie;
- Holding Public National Industries Manufacturières;
- Holding Public National Eau.

Parallèlement à la mise en place des holdings publics nationaux et régionaux, la réforme économique de 1995 ouvre le champ à la privatisation des EPE.

## **Section 4 : Les sociétés de gestion des participations**

### **1. La dissolution des holdings et la création des sociétés de gestion de participations**

- Conformément aux dispositions de l'article 40 de l'ordonnance 01-04 du 20 août 2001 relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des EPE
- Conformément à la résolution du CNPE n° 01-06-01 du 06 janvier 2001 constituant l'assemblée générale des holdings publics
- L'assemblée générale extraordinaire prononce la dissolution anticipée des SPA Holdings Régionaux qui prend effet à date de 13 décembre 2001 sur convocation de ses Directoires à l'effet de délibérer sur l'ordre du jour suivant :
  - Dissolution anticipée
  - Désignation des liquidateurs
  - Mandat des liquidateurs
  - Conditions de fonctionnement des Holdings durant la liquidation
  - Durée de la liquidation
  - Rémunération des liquidateurs
  - Siège des liquidateurs
  - Publicité légale

En exécution de l'ordonnance n° 01-04 du 20 août 2001 relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des Entreprises Publiques Economiques.

Il a été constitué la Société de Gestion des Participations sous forme de Société par actions et ayant les caractéristiques suivantes :

➤ **Son rôle de détenir et gérer pour le compte de l'Etat un patrimoine composé :**

- d'un portefeuille d'actions et autres valeurs mobilières émises en représentation :
- du capital social des entreprises publiques économiques souscrit directement par l'Etat.
- Et de créances détenues sur elles par l'Etat.
- d'autres actifs de diverses natures, telles que les liquidités de trésorerie et autres créances liquides provenant soit de concours de l'Etat actionnaire, soit des revenus générés par la détention pour compte de l'Etat de ce patrimoine

La mise en œuvre des politiques et stratégies des participations de l'Etat et de privatisation doit s'effectuer dans le cadre du strict respect des prérogatives des institutions définies par le nouveau dispositif légal et réglementaire découlant de l'ordonnance n°01-04 du 20 août 2001, relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des EPE.

La mise en place de ce dispositif de gestion des participations de l'Etat a été parachevée avec l'adoption des principaux textes réglementaires, l'adaptation des attributions, prérogatives et missions du Ministre chargé des participations et l'installation des directoires des SGP.

Ce nouveau cadre, qui doit permettre une meilleure conduite des stratégies de gestion des participations de l'Etat et de privatisation des EPE est porté par quatre principes directeurs fondamentaux:

- Le premier principe se rapporte à l'articulation, à travers la promulgation d'une loi unique, des exigences d'harmonisation et de complémentarité des stratégies de gestion des participations de l'Etat et de privatisation des entreprises publiques.
- Le second principe concerne la structuration des responsabilités institutionnelles selon des critères de concertation dans l'élaboration des programmes, de collégialité dans l'adoption des stratégies de gestion des participations et de privatisation des EPE et enfin d'unicité dans l'exécution.
- Quant au troisième principe, il porte sur la réorganisation des portefeuilles par le regroupement d'entreprises par filière d'activité au sein de structures légères, organisées en Société de Gestion des Participations avec comme objectif de

rationaliser les actions et de développer les synergies dans la mise en œuvre des programmes de restructuration, de partenariat et de privatisation.

- Le quatrième principe enfin a trait à la création de conditions d'une gestion de proximité, plus proche des préoccupations des gestionnaires des EPE ainsi que le développement de relations contractuelle entre les différents niveaux de l'édifice chargés de la gestion des participations de l'Etat et de la privatisation.
- La relance de l'investissement, intégrant dans son champ d'action les opérations de privatisation- partenariat et la remise à niveau des entreprises,
- La dynamisation du processus de privatisation –partenariat et la remise à niveau des entreprises,
- La dynamisation du processus de privatisation -partenariat conçu comme modalité de développement, priorisant le maintien ou l'essor des activités et de l'emploi.

#### ➤ Ces orientations portent sur:

- le fonctionnement des SGP;
- la consistance de leur programme d'actions;
- Le management du portefeuille de titres;
- La dynamisation du processus de partenariat- privatisation;
- L'action sur l'endettement des entreprises déstructurées;
- La gestion des ressources humaines.
- L'information de l'actionnaire

## 2. Les missions des sociétés de gestion de participations

la vocation des SGP est d'assurer, en tant que sociétés par actions revêtant une forme particulière d'organe d'administration et de gestion, la détention et la gestion pour le compte de l'Etat des actions et autres valeurs mobilières détenues directement par l'Etat sur les EPE.

Ainsi et conformément à la stratégie et politique de participation et de privatisation arrêtée par le Conseil des Participations de l'Eta, détenteur des prérogatives de l'Etat actionnaire, la SGP a pour missions essentielles:

- de traduire et de mettre e œuvre en les formes commerciales qui conviennent les programmes de plans de redressement, de réhabilitation et de développement des EPE.

- de traduire et de mettre e œuvre en les formes commerciales qui conviennent les programmes de restructuration et de privatisation des EPE, notamment, par l'élaboration et la mise en œuvre de tous montages juridiques et financiers adéquats.
- d'assurer la gestion e la surveillance stratégique et opérationnelle des portefeuilles d'actions et autres valeurs mobilières dans les normes d'efficience et de rentabilité requises.
- D'exercer les prérogatives d'assemblée générale des EPE dans les limites fixées dans le mandat de gestion et les résolutions de l'assemblée générale.

Les SGP constituent, de ce fait, un des instruments par lequel l'Etat entend exercer pleinement et efficacement son droit de propriété sur les EPE en leur déléguant un certain nombre de ses prérogatives de propriétaire de façon concise, opératoire et contractualisée en la forme d'un mandat de gestion.

Le mandat de gestion qui constitue un mode d'articulation des rapports entre l'Etat actionnaire à travers le CPE et les SGP, définit également la nature des rapports entre celles-ci et les EPE faisant partie de leurs portefeuilles en conformité avec les dispositions du code de commerce.

***Dans ce cadre, le mandat de gestion intègre et codifie les éléments suivants***

- L'identification des prérogatives des l'Etat propriétaire déléguées aux SGP ainsi que les conditions de leur délégation, explicitant ainsi de manière opératoire l'objet social de ces dernières ;
- Les conditions de transfert, de détention, et de gestion des actions et autres valeurs mobilières que détient l'Etat sur les EPE ;
- Les conditions de contractualisation des rapports entre les organes sociaux concernant aussi bien l'exercice des prérogatives déléguées, la mesure des performances réalisées, le mode d'information de l'actionnaire.

Tous les trois mois une obligation faite aux SGP d'élaborer et de proposer, bien évidemment en concertation avec le Ministre de la Participation et de la Promotion de l'Investissement, un plan d'activité global organisant l'évolution des EPE. Ce plan devra s'étaler sur deux exercices. Les lignes générales de ce plan d'activité doivent comprendre trois volets :

- Les objectifs de partenariat et de privatisation ;
- La gestion du portefeuille de titres ;

- L'organisation et le management de la SGP.

Le volet privatisation de ce programme doit recueillir l'avis des organes sociaux des EPE concernées.

Ce plan d'activité global sera soumis au CPE pour approbation. Les décisions du CPE concernant le plan d'activité global vous seront notifiées par voie de résolution de l'AG qui déterminera les modalités de suivi de leur exécution.

Pour les besoins du CPE, les SGP présenteront au Ministre de la Participation et de la promotion de l'Investissement un rapport trimestriel détaillé sur l'état d'exécution des missions qui leur sont conférées au titre du mandat de gestion.

Les rapports de la SGP avec les EPE dont les titres sont détenus et gérés pour compte doivent être formalisés par des contrats d'activités, établis entre la SGP et les organes de gestion des EPE dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'activité global.

Les SGP sont engagées, dans cette perspective, à faire preuve d'innovation pour requalifier le corps des règles qui prévalent dans la gestion et l'administration des EPE. Il faudra dans ce cadre :

- Favoriser la mise en place des directoires et conseils de surveillance dans les entreprises qui détiennent des participations ou qui ont recours régulièrement aux marchés extérieurs.
- Limiter le cumul des mandats des administrateurs ou des membres des conseils de surveillance.
- Supprimer les mandats réciproques
- Etablir des règles définissant les droits et devoirs des membres des conseils de surveillance ou d'administration.
- Recourir à la désignation d'administrateurs indépendants des directions des SGP ou de groupes industriels, en faisant appel aux compétences de la communauté universitaire et à celles des ministres sectoriels.

### **3. Fonctionnement des sociétés de gestion de participations**

Le rôle de la SGP s'exerçant dans un environnement de plus en plus exigeant, l'action de celle-ci, doit se caractériser par la consécration des principes de responsabilité, de transparence et d'efficacité dans la gestion du portefeuille d'actions et dans l'affectation des ressources mises à sa disposition.

*La SGP est régie au plan de son organisation, de son fonctionnement et de ses attributions par :*

- Les dispositions du code de commerce ;
- Les dispositions de l'ordonnance n°01-04 ;
- Les dispositions du Décret n°01-283 du 24 septembre 2001 portant forme particulière d'organe d'administration et de gestion des EPE ;
- Les résolutions du CPE ;
- Les dispositions des statuts constitutifs de la SGP ;
- Les dispositions du mandat de gestion.

Le Directoire de la SGP organise et déploie son action conformément aux dispositions énoncées ci-dessus.

L'organisation de la société devra impliquer directement les membres du directoire, qui ne doivent pas se limiter au simple exercice des prérogatives.

Le directoire est un organe de direction collégiale. Toutefois et pour éviter toute lourdeur dans l'exécution des décisions, le président du directoire assurera la coordination de leur mise en œuvre dans le cadre d'un système de règles de gestion adopté en conseil du directoire est solidaire et indivisible conformément aux dispositions du code de commerce et notamment les articles 648,649 et 653. Le Président du Directoire est tenu d'animer régulièrement des séances de conseil de directoire.

Les Membres du Directoire doivent œuvrer pour garantir leur efficacité et la convergence des actions vers les objectifs définis dans le plan d'activité global de la SGP.

La concertation comme condition de réalisation des évolutions souhaitées est le principe de base de l'action du directoire. Le contenu de cette concertation prendra en compte, dans un souci d'efficacité, les tâches de chaque membre soit en direction de groupes d'entreprises du

portefeuille ou bien de fonctions générales à couvrir telles la gestion des ressources humaines, la gestion financière, la privatisation. Ceci devra se faire sans préjudice de la notion de responsabilité collégiale qui prévaut en la matière.

Le directoire, doit promouvoir une gouvernance transparente de traduisant par l'élaboration d'un « référentiel commun » qui oriente l'action et garantit la cohérence des décisions de la SGP vis-à-vis des entreprises du portefeuille et des décisions du CPE.

Dans cette perspective, l'AG complétera par voie de résolution les dispositions annexés liées au fonctionnement des SGP telle la mode de rémunération, les composantes du salaire et les principes de la libération de la composante variable de celui-ci, le règlement intérieur type, ainsi que les conditions d'évaluation des objectifs assignés aux directoires.

Au quotidien, la collégialité doit aussi signifier : une symétrie de l'information, une concertation préalable et des délibérations sous forme de résolutions.

Dans ce sillage, mes décisions inhérentes aux domaines suivants sont prises par voie de résolution en conseil de directoire :

- Pour le portefeuille : schéma de restructuration et de mise à niveau des entreprises du portefeuille, utilisation des dividendes aux fins de réhabilitation ou de restructuration, opération de privatisation (protocole d'accord pacte des actionnaires, cahier des charges, appels d'offres, validation des études d'évaluation), désignation des organes sociaux, proposition des cadres dirigeants principaux, désignation des CAC, cadrage des négociations salariales, adoption des résolutions des AG des EPE affiliées, évaluation des tableaux de bords.
- Pour l'EPE/SGP : schéma d'organisation et effectifs, budget de fonctionnement, dépenses d'investissement, désignation de cadres dirigeants, choix des experts et mode de gestion des consultants, détermination des qualifications internes, arrêté des comptes sociaux, adoption du manuel d'élaboration des comptes consolidés, adoption du règlement intérieur.

Les dépenses tant de fonctionnement que d'investissement doivent être maîtrisées et réduites au strict minimum. Elles doivent dans tous les cas être conformes au mandat de gestion et pertinentes au point de vue des objectifs retenus dans le plan global d'action.

#### **4. Consistance du programme d'action**

Les SGP doivent élaborer et proposer, en concertation avec le Ministre chargé des participations, un plan d'activité global organisant l'évolution des EPE. Ce plan devra s'étaler sur deux exercices. Les lignes générales de ce plan d'activité doivent comprendre trois volets :

- Les objectifs de partenariat et de privatisation ;
- La gestion du portefeuille de titre ;
- L'organisation et le management de la SGP.

Dans le but de faciliter le processus décisionnel, le plan d'activité global est préalablement examiné par l'AG des SGP.

Dans le cadre des missions qui lui sont dévolues, le Ministre chargé des participations notifiera aux organes sociaux des SGP les décisions prises par le CPE.

Ce plan ne doit pas être un processus passif se limitant à décrire un avenir probable et à obtenir des facilités financières. Il doit au contraire annoncer une planification opérationnelle et constituer un engagement à réaliser les objectifs fixés.

***La SGP doit en conséquence promouvoir une organisation et un management en adéquation avec :***

- Des objectifs opérationnels et de croissance réalisables, mesurables et vérifiables,
- Des actions circonscrites dans un calendrier s'étalant sur deux années bien définies et pertinentes par rapport aux objectifs,
- Une gestion imprégnée par la concertation et soutenue par un dispositif de suivi s'appuyant sur des indicateurs mesurables.

Afin de consolider les stratégies par filière d'activités, les SGP sont tenues de travailler étroitement avec les départements ministériels concernés afin non seulement d'intégrer les politiques sectorielles dans leur démarche, mais également de bénéficier des opportunités offertes par le plan d'appui à la relance économique.

## **5. Le management des portefeuilles de titres**

Les rapports de la SGP avec les EPE dont les titres sont détenus et gérés pour compte doivent être formalisés par des contrats définissant clairement les objectifs fixés, les délais de leur réalisation et les moyens pour y parvenir et ce conformément au plan d'activité global.

Les directoires sont ainsi appelés à faire preuve d'innovation pour requalifier le corps des règles qui prévalent dans la gestion et l'administration des EPE.

Il faudra dans ce cadre :

- Exercer le suivi opérationnel du portefeuille ;
- Accompagner les entreprises dans leur modernisation et l'adaptation à l'environnement concurrentiel ;
- Fixer les objectifs de croissance réalisables, mesurables et vérifiables ;
- Organiser l'attractivité des EPE du portefeuille ;
- Appliquer des contraintes budgétaires en rapport avec la solvabilité des entreprises ;
- Accélérer la mise en œuvre de la certification ISO de toutes les EPE afin d'améliorer la qualité ;
- Développer un cadre de gestion incitant à la discipline de marché.

Ces paramètres seront définis de manière spécifique pour chaque entreprise. Ils feront l'objet de contrats de performance des cadres dirigeants des entreprises.

Les contrats des cadres dirigeants devront, dans cette perspective, impérativement fixer les objectifs et obligations de résultats assignés aux organes de gestion des EPE.

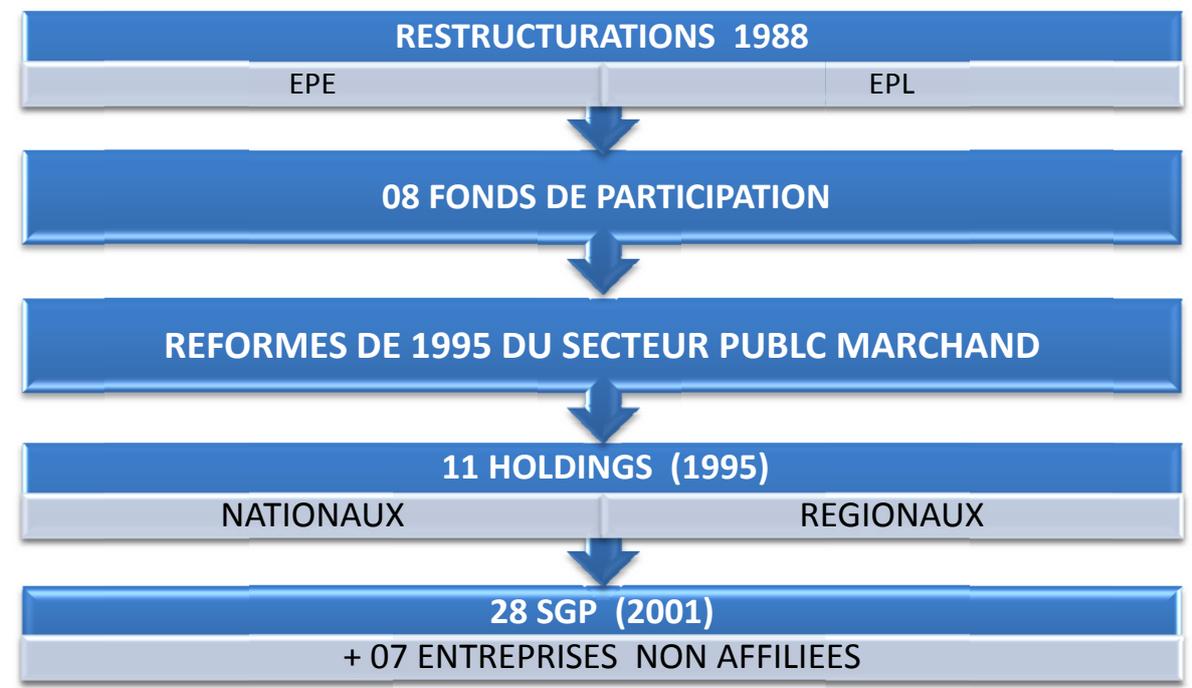
Dans ce cadre les organes sociaux et les gestionnaires des SGP et des entreprises publiques sont appelés à rénover leurs systèmes de responsabilité pour faire conserver au secteur public toutes ses chances de partenariat, voire ses valeurs privatisables. La situation du secteur public commande en effet de dépasser les réflexes dictés par le simple commandement fondé sur l'exercice de prérogatives. L'entreprise doit être au centre d'un dispositif de gestion qui lui sera dédié et non qui incite à l'assujettir, voire à l'asservir.

Il faut dans cette perspective :

- Favoriser la mise en place des directoires et conseils de surveillance dans les entreprises qui détiennent des participations ou qui ont recours régulièrement aux marchés extérieurs.
- Limiter le cumul des mandats des administrateurs ou des membres des conseils de surveillance.
- Supprimer les mandats réciproques.
- Etablir des règles définissant les droits et devoirs des membres des conseils de surveillance ou d'administration.
- Organiser la communication interne.
- Recourir à la désignation d'administrateurs indépendants des directions des SGP ou de groupes industriels, en faisant appel aux compétences de la communauté universitaire et à celui des ministères sectoriels.

Les Directoires des SGP doivent, et ce dès ce début de l'exercice fiscale, adresser aux dirigeants des EPE, une lettre d'orientations stratégiques fixant notamment le budget annuel et pluriannuel et les objectifs attendus. L'accomplissement des missions assignées implique également l'organisation de la concertation avec le partenaire social, dans le respect des rôles respectifs des gestionnaires et des syndicalistes.

Figure 12: La réorganisation du secteur public marchand post restructuration



## **Chapitre 6 : La privatisation des entreprises publiques en Algérie**

## Section 1 : L'évolution du cadre juridique des privatisations

Sous l'influence « libérale » indéniable, l'Algérie adopte une nouvelle stratégie où toutes les contraintes sont levées. De ce fait, la privatisation est un moyen de restructuration de l'appareil économique et outil de désengagement de l'État de la sphère économique et des rééquilibres budgétaires. Ainsi, c'est aussi un acte qui permet de:

- Décharger l'État de la gestion et du financement d'activités non stratégiques, afin de retrouver l'équilibre budgétaire;
- Valoriser les atouts compétitifs de l'Algérie ;
- Attirer de nouveaux capitaux et des investissements de remise à niveau et de modernisation ;
- Promouvoir un management moderne, par l'introduction de compétences et de techniques de gestion nouvelles et efficaces et par le développement de la formation;
- Assurer la pérennité des activités et des entreprises ;
- Assurer le maintien et l'accroissement de l'emploi, promouvoir de nouveaux modes de motivation et d'incitation pour le personnel ;
- Introduire et promouvoir la concurrence, préparer l'ouverture du marché;
- Renforcer la compétitivité des entreprises par la réduction des coûts, l'augmentation de la productivité et l'amélioration de la qualité ;
- Accueillir des technologies nouvelles ;
- Ouvrir de nouveaux marchés ;
- Augmenter les exportations hors hydrocarbures.

Mais, le concept de privatisation avant d'être introduit dans la sphère économique est un concept de droit, du moment que la notion de propriété se trouve au centre du processus de privatisation et la réussite ou l'échec de celle ci en dépend<sup>196</sup>. Si le droit de propriété n'est pas reconnu et si la propriété privée n'est pas distinguée de la propriété publique, non seulement par la loi, mais par la pratique sociale quotidienne et le système judiciaire, la privatisation, comme transfert des actifs publics à des opérateurs privés ne peut s'effectuer équitablement.

---

<sup>196</sup> Le faible bilan des privatisations sous l'ordonnance 95 en témoigne.

*En Algérie, la propriété privée, en tant que concept, n'a jamais été remise en cause, mais son exercice et sa jouissance ont été fortement limités; en fait, son extension ou son rétrécissement a été soumis aux aléas de la politique intérieure, aux nécessités du moment, elles-mêmes dictées par le jeu des factions qui caractérisait le système politique algérien depuis l'indépendance.*

Le processus de privatisation a commencé en Algérie au début de 1980. En effet, avec la promulgation de la loi 81-01 du 07 Février 1981, portant la cession des biens immobiliers à usage d'habitation, professionnel, commercial ou artisanal, l'opération de vente des "biens immobiliers vacants", des immeubles et villas gérés par les différentes administrations de l'Etat à des particuliers. Elle a été suivie, à partir de 1987, par les opérations de démantèlement des entreprises agricoles autogérées et de distribution des terres agricoles faisant partie de l'ex-Fonds de la Révolution Agraire à des usufruitiers organisés en groupements d'exploitation<sup>197</sup>.

Dés 1988, la privatisation a été étendue au secteur pétrolier, puis le processus s'est accéléré dans ce secteur, sous le couvert du règlement du problème de la dette extérieure.

### **1. Le premier dispositif de privatisation : 1988-1994**

*Sur le plan législatif, le désengagement de l'Etat est annoncé avec l'adoption de la loi d'orientation de 1988. Ce qui correspondait en réalité à la redéfinition des relations entre l'Etat et l'entreprise publique, et l'acceptation d'une première approche de « privatisation formelle ».*

La loi 88-01 visait à faire bénéficier l'entreprise d'une autonomie de gestion qui n'a guère remis en question la propriété de l'Etat, ce dernier demeurant le seul actionnaire des entreprises et offres publics. Excepté son capital social, l'entreprise est dès lors cessible et

---

<sup>197</sup> Peu de temps avant la Conférence nationale sur l'Agriculture, qui s'est tenue à Alger du 11 au 13 mai 1992, le responsable du département ministériel concerné a indiqué qu'il était envisagé de privatiser définitivement 35.000 exploitations agricoles représentant 135.000 fermes, et que le transfert de propriété sur ces exploitations serait effectué en priorité au profit des paysans qui y travaillent. Cependant, il est à signaler "qu'au cours de cette rencontre des experts on exprimé leur crainte que la vente des terres, loin de représenter une solution-miracle, pourrait engendrer des conséquences désastreuses pour l'agriculture telles que la spéculation foncière et la disparition des ceintures maraîchères autour des villes au profit d'une urbanisation sauvage."(Rapporté par Marchés Tropicaux du 22 mai 1992,p1299 ).

saisissable, conformément aux règles énoncées dans le code du commerce, soumise entièrement aux dispositions du droit privé. On parlera alors de privatisation des règles de fonctionnement de l'entreprise.

Le recours à la privatisation est devenu juridiquement légal avec l'adoption des articles 24<sup>198</sup> et 25<sup>199</sup> dans la loi de finances complémentaire de 1994. Les textes autorisent les entreprises à procéder à la cession de leurs actifs et à l'ouverture de leurs capitaux aux actionnaires privés. Cette forme de privatisation partielle est dépassée avec l'adoption de deux lois, une année plus tard, marque ainsi l'amorce en douceur d'un processus de désengagement de l'Etat sensé s'accélérer ultérieurement.

L'article 24 de loi de finances complémentaire pour 1994, modifie en réalité les dispositions de l'article 20<sup>200</sup> de la loi d'orientation des EPE 88-01 qui limita le principe de cessibilité du patrimoine des entreprises à des entités ou établissements publics.

L'article 25 porte sur l'ouverture du capital et sur les règles de droit concernant l'augmentation, l'amortissement et la réduction du capital des EPE.

Les articles 24 et 25 de la loi de finances pour 1994 désignent quatre intervenants :

- L'assemblée générale des fonds de participation décide de la « *cession d'éléments d'actifs pouvant constituer une activité économique autonome* ». Elle peut mandater cette prérogative au ministre chargé des participations, qui ne peut agir que sur rapport du ministre du secteur concerné<sup>201</sup>.

---

<sup>198</sup> L'article 24 stipule « les biens relevant du patrimoine propre de l'entreprise publique économique, à l'exclusion des biens d'affectation et des portions du domaine public exploité en jouissance, sont cessibles, aliénables et saisissables sont les règles en usage dans le commerce. Les modalités d'application des dispositions seront en tant que besoin précisées par voie réglementaire »

<sup>199</sup> L'article 25 précise que « les entreprises publiques économiques sont des sociétés de capitaux dont l'Etat ou autres personnes morales de droit public détient la majorité absolue des actions ou parts sociales.

Les modalités d'augmentations, d'amortissement, de réduction du capital des EPE sont effectuées conformément aux dispositions prévues par le code de commerce.

La participation d'une personne physique ou morale de droit public ou privé au capital social de l'EPE est effectuée selon les conditions et modalités prévues par le code de commerce, dans les proportions fixées par les statuts de l'EPE.

La scission, la fusion avec ou sans absorption de la personne morale des entreprises économiques sont réalisées selon les conditions et modalités prévues par le code de commerce.

Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux fonds de participation ».

<sup>200</sup> L'article 20 de la loi 88-01 d'orientation sur les EPE posait le principe de la cessibilité des biens relevant du patrimoine de l'entreprise, mais limitait ce principe en précisant que les installations et équipements productifs ne pouvaient être cédés qu'à d'autres personnes publiques.

<sup>201</sup> Article 3 du décret exécutif 94-415

- L'assemblée générale de l'entreprise intervient pour désigner le bureau ou l'expert auquel sont confié l'évaluation et la fixation d'un prix minimum, et pour se prononcer sur ce prix. C'est également cet organe qui confère au conseil d'administration l'exécution des opérations de cession.
- La commission de vérification et de contrôle qui est instituée par la circulaire 044 du 31 Décembre 1994 siège auprès du ministre de la restructuration industrielle et de la participation. Elle veille au respect des règles de transparence et à la sauvegarde des intérêts de l'Etat et de la collectivité, ainsi qu'à l'équité dans le déroulement des opérations. Elle est composée de sept membres et soumet ses conclusions au gouvernement.
- Le comité national de suivi et les comités sectoriels ont été créés ultérieurement par circulaire du premier ministre. Sous l'autorité du ministre de restructuration, il est chargé de coordonner les opérations de privatisation partielle en assurant le lien entre les différents secteurs concernés et le gouvernement<sup>202</sup>.
- Les comités sectoriels<sup>203</sup> ont des attributions qui contredisent quelques peu les procédures établies. Ils organisent l'évaluation des actifs à privatiser, attribution initialement dévolue à l'assemblée générale de l'entreprise. Ils ont pour missions d'assurer le suivi et le contrôle des opérations engagées par l'entreprise, de veiller au respect du planning prévisionnel des opérations et de vérifier les régularisations comptables devant être effectuées par l'entreprise ; de suivre l'élaboration des cahiers de charges et gérer le processus d'adoption des résolutions autorisant les cessions ; veiller à la publicité et au lancement des appels d'offres et soumettre les dossiers de cession à la commission de vérification. En fin, le comité soumet au gouvernement la liste des soumissionnaires retenus.

La loi 88-01 et le décret 94-415 a été réorganisée par un dispositif de 1994 mis en place, qui a permis au gouvernement de s'octroyer un contrôle total, à toutes les phases du processus de privatisation. Son intervention commence par l'approbation des listes d'unités privatisables

---

<sup>202</sup> La commission se compose d'un magistrat désigné par le ministre de la justice, d'un magistrat de la cour des comptes, du directeur général du domaine national, du directeur central du trésor, d'un expert de l'inspection générale des finances, d'un représentant de la fédération de branche UGTA et d'un représentant du ministère sectoriel concerné.

<sup>203</sup> Quatre comités sectoriels sont créés pour les secteurs suivants : industrie, commerce, agriculture et tourisme

(en amont du processus) et se termine par l'approbation des listes des soumissionnaires (en aval du processus).

Le lancement des premières opérations de privatisation d'entreprises publiques date de 1995. Ces premières cessions ont pris la forme de cession d'actifs dans le cadre de l'article 24 de la loi de finances complémentaire pour 1994.

## **2. Le deuxième dispositif de privatisation : 1995-1997**

L'ordonnance 95-22, relative à la privatisation des entreprises publiques est promulguée par le conseil national de transition<sup>204</sup>.

### 2.1 La définition de la privatisation

La privatisation désigne selon l'article 1 tout contrat qui autorise :

- Le transfert de la propriété de tout ou une partie des actifs matériels ou immatériels, ou de tout ou une partie du capital social de l'entreprise au profit des personnes physiques ou morales de droit privé (privatisation des actifs, privatisation partielle ou totale);
- Le transfert de la gestion d'entreprises publiques à des personnes physiques de droit privé et cela à travers des contrats contenant les modalités et les conditions du transfert et de son exercice (privatisation de la gestion).

L'ordonnance à commencer par un premier article qui permet de définir la privatisation et de répondre à la question suivante *c'est quoi la privatisation ?* Cette loi avait la vocation de s'appliquer à toutes les formes de privatisation.

### 2.2 Le champ d'application

L'article 2 de cette ordonnance permet de répondre à la question suivante, *qu'est ce qu'on privatise ?* En conséquence, il a délimité le champ d'intervention de la privatisation qui concerne « les entreprises dans lesquelles l'Etat et les personnes morales de droit public détiennent directement ou indirectement une partie ou la totalité du capital social »<sup>205</sup>.

---

<sup>204</sup> Conseil national de transition est une institution qui faisait office de parlement, dans l'attente de l'organisation des élections législatives

<sup>205</sup> M. Aidoud, « La privatisation des entreprises publiques en Algérie », Revue internationale de droit comparée, Vol 48, n°1, 1996.

Ainsi la cession de la part que détient l'Etat dans une entreprise quel que soit le pourcentage de cette participation, devra obéir aux procédures fixées par l'ordonnance sur la privatisation. Dans la réalité l'Etat ne détient pas de participation minoritaire dans des entreprises. Sa part est toujours au moins égale à 50%<sup>206</sup>.

Le gouvernement a la mission de fixer la liste nominative des entreprises soumises à la privatisation, tout en donnant la priorité aux entreprises appartenant à des secteurs concurrentielles ou potentiellement concurrentiels, et dont la cession ne nécessite pas d'importantes mesures de restructuration préalables. Et selon le diagnostic sur l'état du secteur, qui a été préparé par le ministère de la restructuration industrielle et de la participation, et qui lui a permis d'insérer les domaines d'activités desquels l'état devait se retiré totalement ou partiellement.

Les secteurs retenus sont les suivants :

- Hôtellerie et le tourisme,
- PME et PMI locales,
- Transports routiers de voyageurs et de marchandises,
- Activités de services portuaires et aéroportuaires
- Etude et réalisation dans les travaux publics, travaux hydrauliques et le bâtiment,
- Industries de transformations dans les domaines suivant : mécanique, électrique, électronique, bois et dérivés, papiers, chimiques, plastiques et cuirs et peaux.

### 2.3 Les organes de la privatisation

Le cadre institutionnel prévu par la loi repose sur quatre organes : deux organes politiques (le gouvernement et l'institution) et les deux autres d'ordre techniques (le conseil national de privatisation et la commission de contrôle des opérations de privatisation).

- Le gouvernement : la loi 95/22, a doté le gouvernement d'un réel pouvoir de décision et lui accorde un rôle très actif, explicité dans quatre articles<sup>207</sup>. Il crée *l'institution*, chargée de la mise en œuvre de la privatisation ; il adopte le programme et se prononce

---

<sup>206</sup> M.Boussoumah « La notion d'entreprise publique en droit algérien », RASJ, 1989, n°1

<sup>207</sup> Voir ordonnance 95-22, articles : 5, 14, 15,32.

sur les modalités et procédures de transfert de la propriété ou de la privatisation de gestion ; il se prononce sur la fourchette de prix et sur le rapport d'évaluation qui lui sont transmis par l'institution, décide de la procédure gré à gré sur rapport de l'institution et désigne les acquéreurs pressentis. Les attributions du gouvernement sont en réalité contenues dans les attributions et missions définies pour les autres organes prévus.

- L'institution : elle a été mise en place par le gouvernement par décret exécutif 96-106 du 11 Mars 1996. Elle est chargée de plusieurs missions. Premièrement, elle a un rôle d'intermédiaire entre le conseil de privatisation et le gouvernement. En second, elle formule des propositions au gouvernement tel que la liste des entreprises à privatiser, les modalités de mise en œuvre de la privatisation et les procédures à mettre en programme de privatisation jusqu'à leur transfert total.
- Le conseil national de privatisation CNP : il est composé de 7 à 9 membres, ils sont désignés par décret pour un mandat de trois ans renouvelables<sup>208</sup>. Le président du conseil est un des membres. c'est l'organe qui met réellement en œuvre le programme de privatisation. Il est chargé de procéder à l'évaluation de l'entreprise ou des actifs à céder, de déterminer la fourchette de prix , de proposer des procédures de vente adaptés à chaque cas, d'étudier et de procéder à la sélection des offres et à l'établissement du rapport circonstancié sur le rapport retenue. Il effectue d'autres tâches tel que la désignation des experts, négociateurs, la publicité...
- La commission du contrôle des opérations de privatisation : elle est composée de cinq membres<sup>209</sup>, le président est un magistrat proposé par le ministère de la justice, un représentant de l'inspection des finances, du trésor, du syndicat et enfin le dernier est un représentant du ministère du secteur concerné. C'est un organe qui est chargé de veiller au respect des règles de transparence, de sincérité et d'équité du déroulement des opérations de privatisation. Elle accorde en amont le rapport d'évaluation et la fourchette des prix et en aval les procédures et modalités de cession retenues avec un délai d'un mois.

---

<sup>208</sup> Le statut des membres, l'organisation et le fonctionnement du conseil, sont fixés par le décret exécutif 96-104.

<sup>209</sup> Le statut des membres, l'organisation et le fonctionnement de la commission, sont fixés par le décret exécutif 96-105.

#### 2.4 Les principales contradictions de l'ordonnance 95

Après analyse des fonctions des différents organes au travers les textes, une première opposition apparaît, car il y a similitude et imprécision des attributions de l'institution et du conseil. L'article 12 énonce que les entreprises destinées à être privatisées sont placées sous l'autorité de l'institution qui en assure l'administration, et dans le même temps, l'article 13 notifie à celles-ci l'obligation de mettre en œuvre les directives écrites du conseil.

Les membres du conseil sont de hauts fonctionnaires et remplissent une fonction qui devrait échoir à un ministre, habilité sur le plan politique.

L'analyse relève aussi une contradiction dans les termes utilisés, car on parle d'un conseil de privatisation et on fait un outil d'exécution du processus de privatisation avec un double statut de juge et partie.

La cession des entreprises publiques locales (EPL) est dans les faits confiée aux cinq holdings régionaux ; la responsabilité en matière de privatisation de ces entreprises est exercée par deux organes institutionnels : les holdings et le conseil national de participations de l'Etat CNPE<sup>210</sup>. Toute opération de privatisation doit passer par la commission de contrôle. Cette dernière ne jouit pas d'indépendance réelle par rapport aux ministres et ne disposant pas de ressources pour effectuer des expertises, son efficacité s'en est trouvée profondément affectée.

Sachant que cette commission est composée de fonctionnaires<sup>211</sup>. *Or, on ne peut faire contrôler des fonctionnaires par des fonctionnaires d'une manière systématique.* Le décret qui a créé la commission prévoit également des sanctions pénales à l'encontre des commissaires ce qui explique en partie les lenteurs enregistrées dans la cession des entreprises publiques<sup>212</sup>.

**En résumé**, les principales critiques apportées au dispositif sont les suivantes :

- La double tutelle holdings et CNPE sur les opérations de privatisation est jugée, dès 1999, officiellement inopérante ;
- La composition du conseil de privatisation a limité de son efficacité ;

---

<sup>210</sup> Le CNPE organe interministériel est devenu lui aussi une institution de privatisation.

<sup>211</sup> Voir l'article 40 de l'ordonnance 95-22

<sup>212</sup> Seulement six briqueteries ont été mises en vente sur une période de deux années.

- La commission de contrôle des opérations de privatisation, faute de moyen d'expertise et de sanctions pénales, n'a pas pu fonctionner.
- Le ministère de la participation et de la restructuration devait élaborer, mettre en œuvre le programme de privatisation, assurer une fonction de régulation et de sauvegarde des intérêts de l'Etat ;
- Le conseil des ministres décide de l'adoption du programme de privatisation, sous la présidence du chef de l'Etat.

En conséquence, des amendements ont été apportés à ce texte par l'ordonnance 97/12 du 19 mars 1997, fixent les conditions d'octroi d'avantages spécifiques<sup>213</sup> et de paiement à tempérament au profit des acquéreurs<sup>214</sup>. En effet, en moins de trois ans (1995-1997), le dispositif de cession est balisé par un cadre juridique plus ou moins clair. Toutefois, certaines limitations spécifiques et notamment celle contenue dans le décret 96/133 du 13 avril 1996 accordant un droit de veto à l'Etat pour des raisons « d'intérêt national » ou l'exclusion du secteur financier et bancaire de cette opération ne permettront pas d'attirer sérieusement les investisseurs.

L'année 1997 été marqué par la publication d'une liste de 250 entreprise publique économique (EPE) à privatiser.

Pendant toute la période allant 1997 à 2000, des oppositions latentes ont envenimé les rapports entre le CP et CNPE, le délégué à la réforme économique. Conséquence, le discours sur la privatisation fut trouble, incompris et peu engageant pour l'investisseur et le capital en général.

### **3. L'ordonnance du 20 Aout 2001**

Six ans après la promulgation du premier texte sur la privatisation, le bilan des cessions est cependant resté faible (moins de 15% des entreprises privatisables) et la privatisation n'a pas atteint le niveau escompté.

C'est pour relancer le processus de privatisation et assurer son effectivité, qu'une ordonnance n° 01-04 du 20 Août 2001, est venue définir le cadre actuel de la privatisation. L'ordonnance

---

<sup>213</sup> L'article 2, 3, 4 de l'ordonnance 97-12 du 19-04-1997.

<sup>214</sup> Voir les articles 5, 6, 7 de l'ordonnance 97-12.

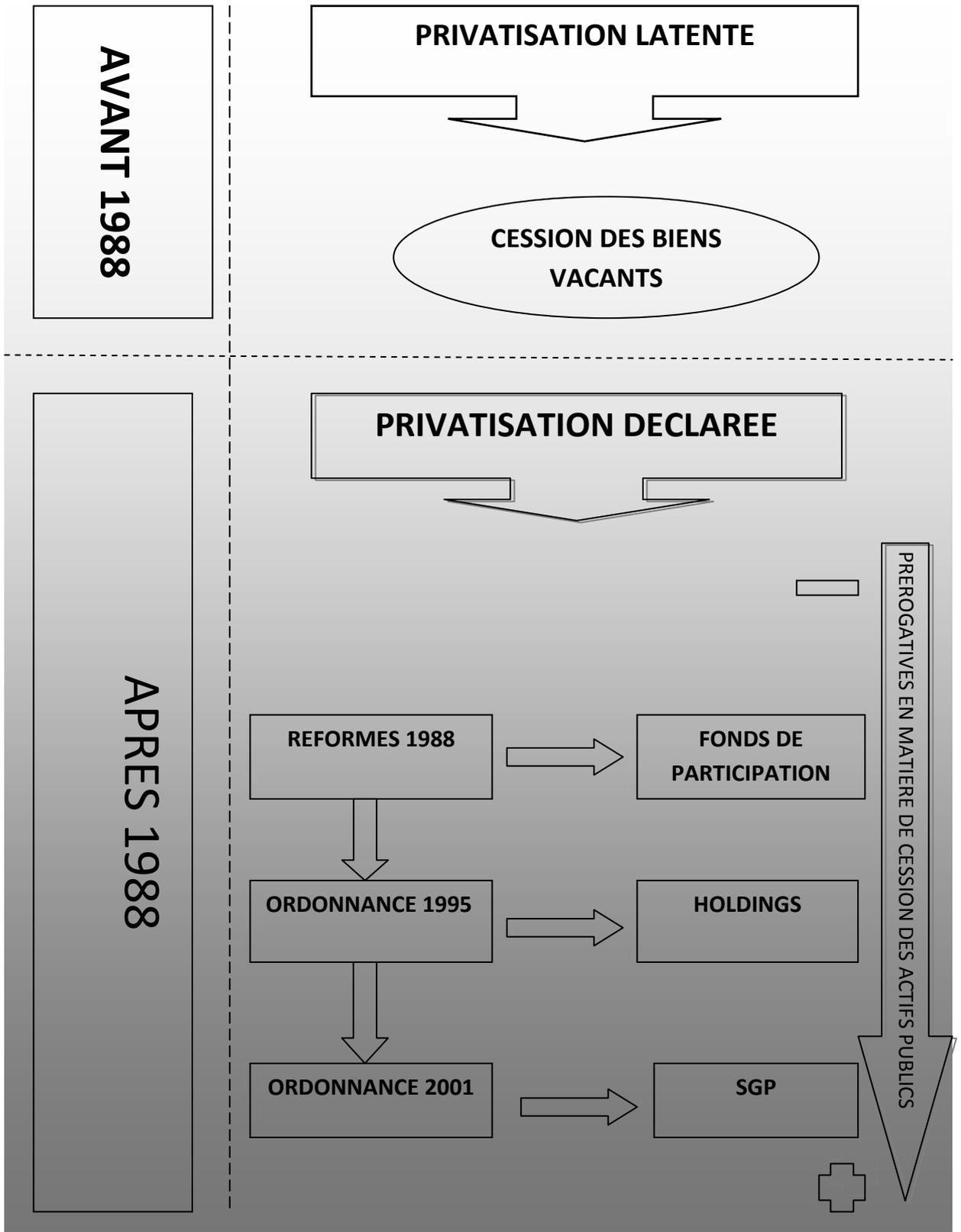
abroge et remplace les textes antérieurs relatifs à la privatisation et fait ressortir trois axes principaux :

- Une reconfiguration du secteur public<sup>215</sup> ;
- Un assouplissement de la procédure de privatisation ;
- Des garanties et avantages offerts aux investisseurs.

---

<sup>215</sup> La dissolution des holdings publics (voir l'article 40 de l'ordonnance 2001) et le regroupement sectoriel des EPE en 28 SGP. Cette mesure va permettre une meilleure coordination entre les soumissionnaires et les autorités publiques chargées de la privatisation en limitant les intermédiaires. Ainsi, sera facilitée la cession des actifs des EPE, à travers une concentration du pouvoir décisionnel entre les mains du CPE et des ministères économiques.

Figure 13 : Evolution du dispositif institutionnelle de la privatisation



### 3.1 Définition de la privatisation

La définition de la privatisation au sens de la nouvelle ordonnance est relativement restrictive. En effet, au sens de l'ordonnance, elle désigne toute transaction se traduisant par un transfert à des personnes physiques ou morales de droit privé autres que des entreprises publiques, de la propriété :

- De tout ou partie du capital social des entreprises détenu directement ou indirectement par l'état et / ou les personnes morales de droit public, par cession d'actions, de parts sociales ou souscription à une augmentation de capital ;
- Des actifs constituant une unité d'exploitation autonome des entreprises appartenant à l'état.

Toutefois, d'autres modes classiques tels que la concession, la délégation ne sont pas prévus par le texte.

Cette ordonnance poursuit les objectifs suivants :

- Accélérer l'ouverture du capital des EPE au secteur privé national ou étranger ;
- Placer l'entreprise comme interlocuteur unique intéressés.

### 2.3 Un champ d'application

La nouvelle ordonnance élargit le champ d'application des privatisations puisque, selon ses dispositions, elle s'applique à toutes les entreprises publiques exerçant une activité dans des domaines relevant de l'ensemble des secteurs d'activité économique ; or, l'ancienne ordonnance, avait établie une nomenclature des secteurs concernés par la privatisation.

L'ordonnance affirme clairement que tout le patrimoine des EPE est cessible et aliénable (article 4) ; et que celles-ci « sont toutes éligibles à la privatisation » (article 5) c'est-à-dire compagnie d'assurance et banques incluses.

Toutefois, cet élargissement n'est qu'une commodité de langage puisque la liste des entreprises privatisables reste sous contrôle de l'état à qui il revient de définir la liste. Concernant les entreprises publiques présentant un caractère stratégique, elles restent soumises à un statut spécifique.

La stratégie de redéploiement du secteur public économique confirme la privatisation par le retrait de l'état des secteurs de consommation finale, concurrentiels et non stratégiques. En effet, elle vise :

- Le développement des secteurs porteurs à forte valeur ajoutée à l'appui de partenariats stratégiques ;
- L'étude d'opportunité et la promotion de secteurs potentiellement porteurs et structurants ;
- La poursuite du processus de privatisation pour EPE dans les autres secteurs.

#### 2.4 Les organes en charge de la privatisation

Un changement notable apparaît dans ce domaine. Il s'agit de la création d'un organe ad hoc, le conseil de participation de l'état CPE qui représente l'état et qui dispose du pouvoir de décision dans chaque acte de cession. Donc, l'Etat exerce son rôle de propriétaire en matière de privatisation à travers le Conseil des participations de l'Etat (CPE), lequel approuve les modalités et les conditions de privatisation.

Quant à la stratégie et au programme de privatisation, ils sont adoptés par le conseil des ministres et la mise en œuvre est confiée au ministre chargé des participations. Ce texte confie au ministère de la Participation et de la Promotion de l'investissement (MPPI) la conduite des opérations de privatisation.

Les acteurs en charge de la privatisation des entreprises relevant du secteur public marchand sont les suivants :

- ***Le Ministre chargé des participations***, qui a pour fonction de faire estimer et la valeur de l'entreprise ou des actifs à céder, d'étudier et de procéder à la sélection des offres, d'établir un rapport circonstancié sur l'offre retenue, d'assurer la confidentialité de l'information et de transmettre le dossier de cession à la commission de contrôle des opérations de privatisation ;
- ***Le conseil<sup>216</sup> des participations de l'état CPE***, qui est chargé de fixer la stratégie globale en matière de participation de l'Etat et de la privatisation, de définir et de

---

<sup>216</sup> Le conseil est composé des ministres d'Etat des ministères suivants : la justice, l'intérieur et des collectivités locales, des affaires étrangères, des finances, des participations, du commerce, du travail et de la sécurité sociale, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, de l'industrie et du ministre délégué auprès du ministre des finances chargé de la réforme financière et enfin le ministre concerné par l'ordre du jour.

mettre en œuvre les politiques et programmes concernant les participations de l'État, de définir et d'approuver les politiques et programmes de privatisation des entreprises publiques économiques et enfin d'examiner et d'approuver les dossiers de privatisation. Le CPE est présidé par le Chef du Gouvernement, son Secrétariat est assuré par le Ministre chargé des participations. Pour les besoins de son fonctionnement<sup>217</sup>, il peut fixer par voie de résolutions les procédures et modalités susceptibles de faciliter l'accomplissement de ses missions. Un comité assure le suivi des opérations de privatisation.

- **Les Sociétés de Gestion des Participations (SGP)**<sup>218</sup>, sont des sociétés gestionnaires pour le compte de l'État des valeurs mobilières que ce dernier détient dans les entreprises publiques économiques (EPE). Ils disposent d'un mandat conféré par le CPE, les investissant de prérogatives élargies en matière d'actions de préparation des entreprises publiques à la privatisation et de négociations d'opérations de partenariat, d'ouverture de capital et de privatisation. Les SGP ont également pour tâches de présenter les dossiers de privatisation au CPE pour décision finale et de veiller à la réalisation des transferts de propriété pour les opérations de privatisation décidées, dans les meilleures conditions.

Le mandat conféré par le CPE aux SGP consiste notamment à :

- Traduire et mettre en œuvre, en les formes commerciales qui conviennent, les plans de redressement, de réhabilitation et de développement des EPE ;
- Traduire et mettre en œuvre, en les formes commerciales qui conviennent, les programmes de restructuration et de privatisation des EPE et ce, par tous montages juridiques et financiers adéquats (fusions, scissions, apports partiels d'actifs, cessions d'actifs physiques et financiers) ;
- Suivre la liquidation des entreprises publiques dissoutes;
- Exercer les prérogatives d'assemblées générales relevant des EPE de leur portefeuille.

**Figure 14 : Fondement légal et réglementaires à l'exercice de ces missions**

<sup>217</sup> La composition et le fonctionnement du CPE sont organisés par le décret exécutif n°01-253 du 10 septembre 2001.

<sup>218</sup> Pour plus de détail voir chapitre 3 : L'évolution de l'entreprise publique en Algérie, section 8: les sociétés de gestion de participation SGP.

Ministre des participations	Ordonnance 01.04 du 2001 (article 10, 21, 22)
CPE	Ordonnance 01.04 du 20.08.2001 (article 9)
SGP	Ordonnance 01.04 du 20.08.2001 (article 5). Décret exécutif n°01-283 du 24.09.2001 (article 2 et 5)

### 3.4. La démarche opérationnelle de privatisation

Les démarches de l'opération de privatisation commence par la préparation du dossier de privatisation de l'entreprise concerné par la SGP titulaire du portefeuille de la dite. Cette préparation consiste :

- à évaluer<sup>219</sup> l'entreprise, généralement par le centre nationale d'assistance technique (CNAT)<sup>220</sup> ;
- à lancer les appels à soumission en transmettant les cahiers de charges<sup>221</sup> aux différents soumissionnaires et ouvre les offres ;
- à s'occuper des négociations<sup>222</sup>.

Une fois le dossier prêt, la SGP le transmis au MIPI. A son tour, il procède à l'évaluation du dossier en inspectant:

- les règles de transparence,
- le business plan<sup>223</sup> du soumissionnaire retenu,
- le patrimoine excédentaire,
- les règles de l'environnement urbain,
- information des travailleurs et du partenaire social.

Une fois que le dossier répond à toutes ces clauses, le ministre chargé des participations valide et soumet au Conseil des participations de l'Etat le dossier de cession comprenant notamment l'évaluation et la fourchette des prix, les modalités de transfert de propriété retenues, ainsi que la proposition de l'acquéreur.

<sup>219</sup> CNAT utilise généralement la méthode patrimoniale, goodwill, pour l'évaluation des entreprises.

<sup>220</sup> Ce centre s'occupe à la fois de l'évaluation des entreprises et préparer le cahier de charges.

<sup>221</sup> Le cahier de charges pour une cession intègre entre autre ces principales exigences : le maintien des effectifs et de l'activité

<sup>222</sup> Le prix de cession n'est pas le seul critère de sélection des repreneurs voir l'article 17 de l'ordonnance2001.

<sup>223</sup> Le business plan doit répondre au cahier de charge et il est évalué sur la base principalement, de la création de nouveaux emplois et la prévision des dépenses d'investissement sur les cinq années avenir.

Le CPE s'il consent le dossier transmet sa décision par voie d'une résolution au MIPI qui a un comité<sup>224</sup> qui s'occupe du suivi des résolutions du CPE. Ce département s'occupe avec la SGP de la finalisation de l'acte de cession. L'acte de cession est signé par un représentant dûment mandaté par l'Assemblée générale de l'entreprise publique économique concernée<sup>225</sup>. Entre autre, dans le cas d'un paiement par échéancier, la SGP s'occupe du suivi du paiement, et fait part à ce département. Le suivi des opérations de privatisation se résume essentiellement au respect de l'échéancier et le paiement à terme, pour ce qui le respect du business plan et l'engagement du repreneur, ni la SGP, ni le département de suivi du MIPI ne s'occupe de ça et il a une absence totale de ce type de suivi. Or c'est une des clauses pour le choix du repreneur, et un des objectifs de la stratégie du programme de privatisation.

Pour les grandes entreprises ou les entreprises non affiliées aux différentes SGP, l'opération de privatisation est prise directement en charge par le MIPI et elle est accompagnée par une banque d'affaires ou un bureau national ou international qui s'occupe éventuellement de l'évaluation, recherche des repreneurs, l'accompagnement aux négociations et la rédaction des documents de transaction. Le CPE décide en dernière instance.

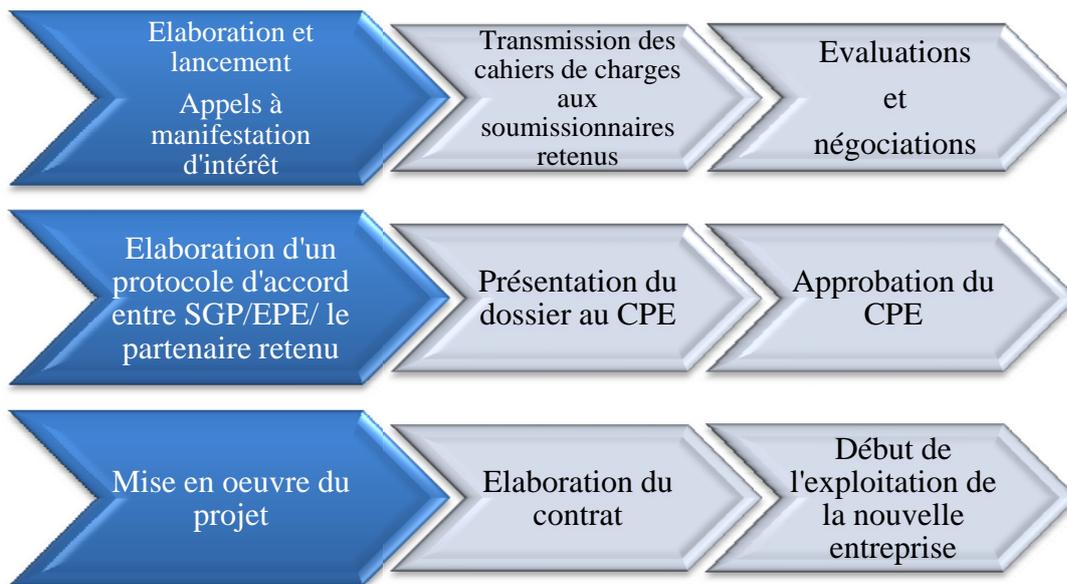
**En résumé**, toute opération de cession se résume par trois importantes étapes (voir la figure suivante).

---

<sup>224</sup> Le suivi des opérations de privatisation est assuré par un comité dont la composition est fixée par voie de résolution du Conseil des participations de l'Etat.

<sup>225</sup> Voir l'article 24 de l'ordonnance 2001.

Figure 15 : Les étapes du processus de privatisation



### 3.5 Les modalités de privatisation

Les opérations de privatisation peuvent s'effectuer<sup>226</sup>:

- Par recours au marché financier (introduction en bourse ou offre publique de vente à prix fixe) ;
- Par appel à manifestation d'intérêt<sup>227</sup>;
- Par appel d'offres ;
- Par recours au gré à gré, après autorisation du CPE et sur rapport circonstancié du MIPI ;
- Par tout autre mode de privatisation visant à promouvoir l'actionnariat populaire (cession au profit des salariés RES).

#### 3.5.1 *La cession par recours au marché financier :*

L'article 26 de l'ordonnance 2001 relative à retenu deux techniques de cession par recours au marché financier :

- L'offre de vente d'actions et autres valeurs mobilières à la bourse de valeur mobilière : cette technique renvoie au marché boursier le soin de déterminer la valeur de l'entreprise. La première cotation est au moins égale au prix d'offre déterminé par le conseil. Mais,

<sup>226</sup> Voir article 26 de l'ordonnance 2001

<sup>227</sup> Seulement pour les PME

cette technique peut avoir des inconvénients dans le cas où les acquéreurs seraient peu empressés parce que le marché financier est en baisse ou le prix proposé est considéré comme trop élevé.

- L'offre publique de vente à prix fixe : dans ce cas, il n'y a pas d'incertitude sur le prix de cession qui est prédéterminé. La transparence et garantie par la publicité des conditions de l'offre et d'attribution des titres. Cette technique est opérationnelle que sous certaines réserves telles que la taille de l'entreprise qui doit être grande et la performance.

Les modalités d'émission, d'acquisition et de cession des valeurs mobilières visées ci-dessus sont régies par les dispositions du code de commerce, les dispositions de l'ordonnance ainsi que toutes autres dispositions légales ou statutaires.

En vue de favoriser le développement du marché financier et de permettre une large participation des salariés et du public au capital social des entreprises publiques économiques inscrites au programme de privatisation, il peut être procédé au fractionnement des actions ou parts sociales de celles-ci en titres d'un nominal moins élevé et accessible au grand public<sup>228</sup>.

Malgré les efforts du gouvernement, la bourse en Algérie demeure dans un état embryonnaire, seulement quatre entreprises (l'hôtel El Aurassi, Saidal, Erriad et Sider) ont ouvert à hauteur de 20% de leur capital par la voie de la Bourse.

### 3.5.2 *La cession par appel d'offres*

La privatisation totale ou partielle des entreprises publiques peut s'effectuer par appel d'offres restreint ou ouvert, national et/ ou international<sup>229</sup>. Dans ce cas, l'organisme<sup>230</sup> chargé de la mise en œuvre de la privatisation, doit publier un avis au bulletin des annonces légales indiquant :

- Dans le cas de la cession d'actions ou autres valeurs mobilières ; le nom de l'entreprise, son siège social, son capital, son sujet, le pourcentage d'actions devant être cédées, l'activité, le marché, les résultats d'exploitation des trois dernières années, le délai de soumission des offres, les conditions particulières de cession et le prix de l'offre de cession le cas échéant.

---

<sup>228</sup> Voir article 27 de l'ordonnance 2001

<sup>229</sup> Voir article 33 de l'ordonnance 2001 sur les garanties prévues par la législation et notamment le droit au transfert des revenus proportionnellement aux apports effectués en devises.

- Dans le cas de la cession d'actifs, l'annonce doit indiquer, en plus des données ci-dessus : l'identité de la personne publique propriétaire ; un cahier de charges<sup>231</sup> définissant les conditions juridiques, financières, économiques et sociales de cession ; une note d'information sur la situation économique et financière de l'entreprise publique ou de l'actif à céder.

Le prix de cession n'est pas le seul critère de sélection des repreneurs. Ceux-ci doivent présenter en outre, un business plan dans lequel ils présenteront leur programme d'investissement sur les cinq années à venir, la préservation de l'emploi, la création d'autres, la formation du personnel.

### 3.5.3 *La cession de gré à gré*

Après de longs débats sur l'opportunité d'introduire une procédure de gré à gré, l'ordonnance a procédé à son introduction. En effet, le souci de préserver l'égalité entre les soumissionnaires a été à la source de tous les débats. Selon la presse, il semble que cette procédure ne serait envisagée que dans le cas où deux opérations d'appel d'offres successives se seront avérées infructueuses.

La cession de gré à gré peut être retenue dans l'un des cas suivants :

- Le transfert de technologies spécifiques,
- La nécessité d'avoir une gestion spécialisée,
- Lorsque les procédures de l'offre en bourse et l'appel d'offres sont demeurées sans effet à deux reprises.

Cette technique est décidée par le CPE sur la base d'un rapport circonstancié de l'organisme chargée de la privatisation. Pour ce qui est des conditions de règlement, l'achat se fait au comptant.

### 3.5.4 *La reprise par les salariés*

L'ordonnance n° 01-04 du 20 août 2001 relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des entreprises publiques économiques a constitué l'acte de naissance des RES. Elle énonce dans son article 4 que le patrimoine des entreprises publiques économiques est cessible et

---

<sup>231</sup> L'article 19 de l'ordonnance 2001 qui stipule que toutes les conditions de transfert de propriété sont régies par des cahiers de charges particuliers qui seront partie intégrante du contrat de cession qui définit les droits et obligations du cédant et de l'acquéreur.

aliénable conformément aux règles de droit commun et des dispositions de la présente ordonnance.

Le Conseil des Participations de l'Etat, organe suprême, créé par l'article 8 décide en dernier lieu d'approuver les dossiers de privatisation soumis à son examen. Dans son article 15, l'ordonnance n'exclut aucun secteur et rend éligibles à la privatisation les entreprises publiques économiques relevant de l'ensemble des secteurs quelle que soit leur activité économique.

L'article 26 élargit les formes de cession par les mécanismes du marché financier, l'appel d'offres, le gré à gré ou toute autre forme de privatisation portant sur la promotion de l'actionnariat populaire. Les RES ont justement pu être créés grâce à ce dernier mode de privatisation.

Cependant, c'est incontestablement l'article 29 qui précise les modalités de création des RES. Il énonce à cet effet : *“Les salariés intéressés par la reprise de leur entreprise bénéficient d'un droit de préemption qui doit être exercé dans un délai d'un (1) mois à compter de la date de notification de l'offre de cession aux salariés. Les salariés bénéficient en outre d'un abattement de 15% maximum sur le prix de cession. Ces derniers doivent obligatoirement s'organiser en sociétés dans l'une des formes juridiques prévues par la loi. Les modalités d'application du présent article seront définies, en tant que de besoin, par voie réglementaire ».*

Pour cette modalité de privatisation, les salariés ont pour obligation de s'organiser en personne morale.

En application de cette ordonnance, un décret exécutif n° 01-353 du 10 novembre 2001 a précisé les modalités de sa mise en œuvre en définissant les conditions et modalités de reprise d'une entreprise publique économique par les salariés.

Il rappelle que les RES sont créés après l'aval du Conseil des Participations de l'Etat et doivent faire au préalable l'objet d'une évaluation de leurs actifs par des experts indépendants.

La mise en œuvre du processus de reprise de l'entreprise par les salariés est soumise à des préalables relatifs :

- A l'adhésion des travailleurs ;

- A l'existence du marché ;
- A la régularisation du patrimoine ;
- A la taille de l'entreprise ;
- A la santé financière de l'entreprise ;
- Au climat social au sein de l'entreprise ;
- A l'élaboration d'un projet de reprise.

La prise en charge immédiate de ce dispositif permettra aux salariés de se déterminer et d'en bénéficier au plus tôt.

Il n'en demeure pas moins que du travail préparatoire effectué au sein de l'entreprise dépend la célérité avec laquelle les opérations de reprise seront menées.

Les salariés repreneurs doivent obligatoirement faire partie du personnel de l'entreprise au moins une année avant la cession (article 4). Ceux non intéressés par la reprise peuvent rester avec un statut de salarié ou quitter l'entreprise en bénéficiant des droits de départ (article 7). La participation des salariés repreneurs au capital de la société nouvelle est proportionnelle au montant de leur apport et aucun ne doit détenir plus de 50% du capital (article 8).

Pour assurer la pérennité de l'entreprise, le décret fixe dans son article 9 une durée d'incessibilité de 5 ans des titres de la société qui sera créée et conditionne toute cession au-delà de cette date au paiement intégral des dettes accordées.

Enfin, les modalités de paiement sont généreuses. En plus de l'abattement de 15% de la valeur de l'entreprise octroyés aux salariés repreneurs (article 10), le remboursement est fractionné en un versement initial et le reliquat payable sur une durée de 20 ans (article 11).

Ainsi, les salariés d'une EPE éligible à la privatisation totale bénéficient<sup>232</sup> :

De 10% du capital, à titre gracieux, sous forme d'actions, sans droit de vote ni de représentation au conseil d'administration ;

D'un droit de préemption<sup>233</sup>, s'ils sont intéressés par la reprise de leur entreprise ;

D'un abattement de 15% maximum sur le prix de cession.

---

<sup>232</sup> Voir article 28 et 29 de l'ordonnance 2001.

<sup>233</sup> Le cas de l'entreprise Em mansourah figurant dans notre échantillon.

Paiement échelonné sur une période de 15 à 20 ans avec un versement initial qui doit représenter au moins 20% du prix de cession, le reliquat étant réglé par semestres d'égal montant avec application d'un taux d'intérêt de 6% l'an et un différé de remboursement de 2 années sans intérêts.

La création des RES est ainsi institutionnalisée et a démarré pratiquement en 2003 où il a été observé la création des premières RES en Algérie. En 2003, elles étaient au nombre 8 SPA avant qu'il n'atteigne 76 en 2008.

Toutefois, à leur création, les RES ont non seulement hérité des multiples problèmes liés à leur ex-statut d'entreprise publique (dettes fiscales, parafiscales, capacités managériales insuffisantes, équipements vétustes, marché étroit...) mais connaissent de nouveaux comme l'obligation du maintien des personnels même s'ils sont en sureffectif, le blocage de l'ouverture du capital à l'actionariat externe avant la fin du paiement intégral des actifs cédés, le non bénéfice des avantages pour les opérations d'investissements (fiscaux et autres), le blocage du financement par crédit bancaire à cause de l'hypothèque, les prix de cession des actifs fonciers excessivement élevés, l'absence d'un cadre juridique spécifique au statut de l'actionnaire-salarié, la concurrence déloyale des entreprises opérant dans l'informel notamment dans les mêmes activités et régions des RES....

Les RES sont ventilées selon la configuration des SGP, à savoir 3 régions : Est et Sud/Est, Centre et Ouest et Sud/Ouest pour les entreprises constituées. Cette ventilation est présentée dans le tableau qui suit.

**Figure 16 : Synthèse de la situation des RES en 2008**

Situation des RES	Est et Sud Est	Centre	Ouest et Sud Ouest	Total
Dissoutes	2	-	-	2
Eligibles	9	6	-	15
Constituées	22	15	25	62
Total	33	21	25	79

*Source : Fédération Algérienne des entreprises RES (FAERES)<sup>234</sup>*

En nombre, elles sont ventilées entre les régions respectivement à raison de 42%, 26% et 32% donc plus présentes à l'est et à l'ouest qu'au centre.

<sup>234</sup> Créée en janvier 2008 dans le cours du développement du projet ESMESUD et affiliée à la confédération générale des entreprises algériennes (CGEA).

## Section 2 : La situation du secteur public marchand

Les études portant sur la performance du secteur public et privé montrent que le secteur privé est plus efficient que le secteur public (Boardman et Vining, 1989) d'où l'hypothèse de la sous efficacité de la propriété publique par rapport à la propriété privée et la privatisation devrait conduire à une performance supérieure de l'entreprise. Donc, la nature de propriété a impact sur la performance de l'entreprise. Cependant, ces résultats ne sont pas définitifs dans la mesure où ils dépendent des critères de comparaison utilisés et de facteurs tels que la structure de marché et la taille des entreprises (Yarrow, 1986, Vickers et Yarrow, 1991). Ainsi, dans leur revue de la littérature, Vickers et Yarrow (1991), affirme que la concurrence peut être un facteur plus déterminant pour la performance que ne l'est la nature de propriété. Dans ce cadre la prise en compte des forces de marché comme facteur essentiel de la performance qu'elle que soit la nature de propriété d'où la neutralité de la propriété en matière de performance. Comme c'est le cas, dans des industries monopolistiques, la distribution de l'eau et de l'électricité, les résultats des études empiriques ne sont pas concluants<sup>235</sup>. D'où la première hypothèse de notre recherche : l'entreprise publique devient plus performante si on lui ouvre le marché, la soumettre au même titre que l'entreprise privée aux lois du marché. Pour répondre à cette hypothèse, nous avons procédé à une revue des statistiques concernant les entreprises public du secteur marchand après leurs passage à l'autonomie et les réformes de 1988 et 1995 concernant la libération des activités et l'ouverture du marché.

### 1. L'évolution du secteur public marchand (SPM)

Le secteur public marchand a connu une évolution significative depuis 2001 à la lumière des restructurations engagées qui se résument dans les actions se rapportant à la privatisation, les transferts, les fusions absorptions, les filialisations et les dissolutions.

En 2005 le SPM comptait 1 211 entreprises qui se présentaient par activité comme suit :

---

<sup>235</sup> Selon Millward et Parker (1983), "*there is no systematic evidence that public enterprises are less cost effective than private firms*", page 258

Tableau 13 : la situation du secteur public marchand en 2005

Activité	Nombre d'EPE	Taux
<b>Mines et carrières</b>	16	<b>1%</b>
<b>Agriculture</b>	124	<b>10%</b>
<b>BTPH</b>	219	<b>18%</b>
<b>Services<sup>236</sup></b>	386	<b>32%</b>
<b>Industrie</b>	466	<b>39%</b>
<b>Total</b>	<b>1 211</b>	<b>100%</b>

Source : MIPI

L'ordonnance 01-04 du 20/08/2001 a prévu que des entreprises peuvent être régies par leurs statuts organiques en vigueur ou par un statut spécial fixé par voie réglementaire. Les EPE du secteur marchand de l'Etat sont des entreprises régies par le Code de Commerce. Elles jouissent d'une autonomie et sont soumises à l'autorité de leurs seuls organes statutaires et légaux.

SONATRACH, SONELGAZ et le secteur minier qui relèvent du Ministère de l'Energie et des Mines ; la SNTF qui relève du Ministère des Transports ; Le secteur financier et bancaire qui relève du Ministère des finances ; Les entreprises de télécommunications qui relèvent du Ministre de la Poste et des Technologies de l'information et de la communication.

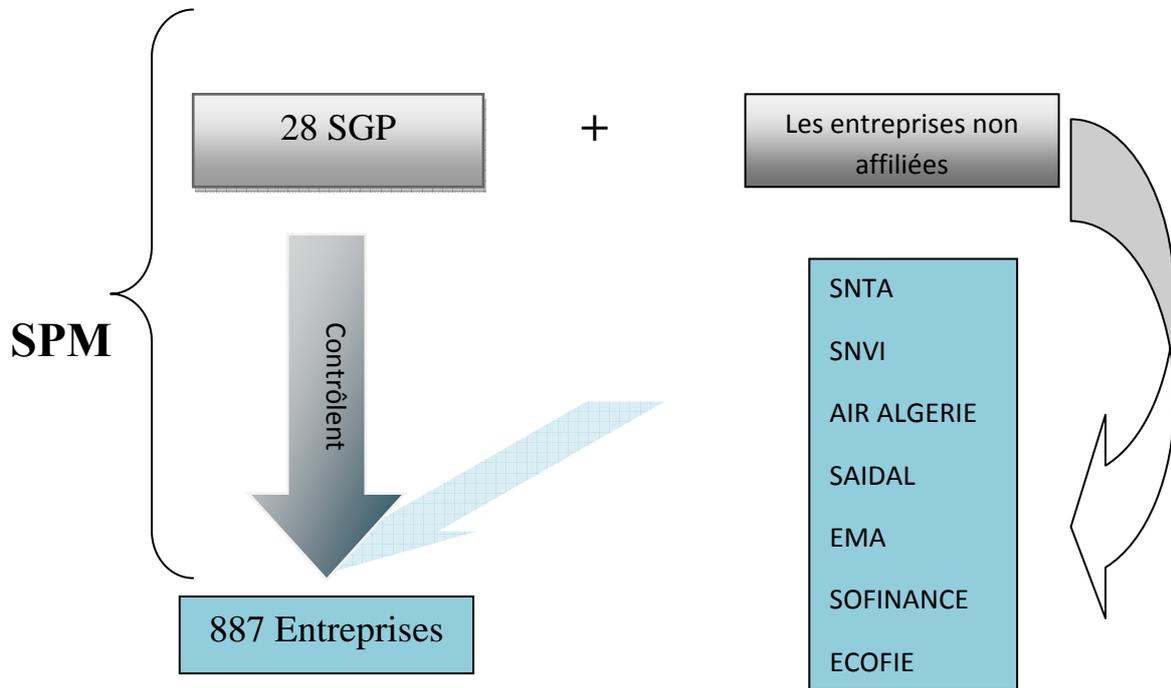
Il ressort une dominance de l'activité industrielle qui atteignait près de 40% du total du portefeuille. Les entreprises qui structurent l'essentiel de l'activité industrielle sont : les cimenteries, la SNTA, GIPLAIT, SNVI et l'ENAP.

En 2008, le secteur public recouvre presque tous les secteurs d'activités<sup>237</sup>, il est composé de 28 SGP contrôlant 887 entreprises publiques une réduction de **27%** par rapport à **2005** et de 07 autres non affiliées aux SGP. Sa répartition par activité se présente ainsi :

<sup>236</sup> Les sociétés mères sans activité de production y sont intégrées

<sup>237</sup> Mécanique –métallurgie, Construction métallique, Équipements électriques –électronique –électroménager, Équipements agricoles, Production minière, Chimie, pharmacie, BTPH, Agroalimentaire, Agriculture –pêche – élevage, Ports, Transports, Distribution, commerce, Tourisme, Manufactures -textiles -cuir –bois, Bureaux d'études...

Figure 17 : La nouvelle répartition des entreprises publiques



Ces 887 entreprises sont réparties par secteur d'activité comme suit :

Tableau 14 : La situation du secteur marchand public en 2008

Activités	Nombre d'EPE	Taux
<b>Mines et carrières</b>	15	<b>2%</b>
<b>Agriculture</b>	120	<b>14%</b>
<b>BTPH</b>	128	<b>14%</b>
<b>Services</b>	301	<b>34%</b>
<b>Industrie</b>	323	<b>36%</b>
<b>Total</b>	<b>887</b>	<b>100%</b>

Source : MIPI

Le secteur de l'industrie représente l'essentiel du portefeuille avec près du tiers de la population d'entreprises. Toutefois, il accuse un recul en nombre d'entités opérant dans ce secteur. C'est le secteur qui a connu le plus grand nombre de privatisation/partenerariat –en même temps que le secteur du BTPH. Il passe de 466 entreprises à 323. Le secteur du BTPH a

accusé, lui aussi, une réduction du nombre d'entreprises puisqu'il évolue de 219 entités à 128 et ce, suite aux restructurations qu'a connu ce secteur. Par contre, le secteur des mines et carrières demeure stable durant la période.

## 2. La viabilité du secteur public marchand

Sur le plan de l'activité économique, le secteur public marchand a généré, en 2007, un chiffre d'affaires de 637 milliards de DA et créé une valeur ajoutée de 276 milliards DA, dont 137 milliards de DA pour les frais personnels. Le résultat net d'exploitation (RNE) est faible. Il a atteint 31,4 milliards de dinars en 2006<sup>238</sup>. Nous rappellerons que sans bénéfice suffisant, le résultat net d'exploitation, l'entreprise ne peut pas vivre et certainement pas croître.

**Tableau 15 : Les indicateurs de viabilité du SPM**

Indicateurs	1990-99	2001-04	2005	2006	2007
<b>Indice Prod. HH*</b>	84,2	74,5	75,4	75,2	<b>72,2</b>
<b>Chiffre d'Affaires**</b>		678	631	636	<b>637</b>
<b>Fonds de roulement**</b>		233,5	233,1	245	-
<b>Endettement**</b>		1248	1 240	1 307	-
<b>RNE</b>		24	36,5	31,4	-
<b>Salaires</b>		<b>146</b>	<b>131,6</b>	<b>136,4</b>	<b>137,4</b>

\* indice concerne l'ensemble du secteur public dont le SPM. \*\* en milliards de DA.

*Source : MIPI*

Parallèlement, en ce qui concerne l'emploi, le secteur public marchand perd de l'emploi tous les jours. En 1999, le volume de l'emploi était de 397.000 employés. Il tombe, à fin 2001, à 364.000 emplois. Cette chute a continué sur la période, en 2006 et 2007, le volume a atteint 315.984 et 302.325 respectivement. Cette tendance semble s'accélérer, à la fin de juin 2008, les employés du secteur public marchand sont de 279.323 agents soit une baisse de 7,61% en six mois.

Le secteur public marchand est en état de faillite technique. Avec un fort endettement, son actif net est artificiellement positif, essentiellement dû à la réévaluation des immobilisations

<sup>238</sup> Ce résultat est faible ; il est généré principalement par les industries (47%) et les services (45%).

décrétée en 2007<sup>239</sup>. Le secteur public, en général, ne peut pas vivre sans un support immédiat de la banque ou d'autres sources extérieures. On est obligé d'en conclure que le secteur est en état de perfusion permanente. La situation de son endettement et la nature de sa trésorerie (crédits gelés, crédits de banque, virement au sein des portefeuilles SGP) le confirment :

- La trésorerie, qui mesure la liquidité immédiate, est négative ou faible pour le plus grand nombre d'entreprises. La trésorerie<sup>240</sup> de l'ensemble du secteur demeure négative malgré son amélioration. En valeur, la trésorerie est passée de -38,25 milliards DA en 2001 à -163,3 milliards en 2006, puis à -119 milliards de DA en 2007. On rappelle que l'absence ou l'insuffisance du fonds de roulement d'une manière durable signifie que l'entreprise est en état de faillite parce qu'elle n'est plus solvable ;
- L'endettement global du SPM qui avait atteint un montant impressionnant de 1307 milliards de dinars en 2006 est au tour de 1200 milliards de dinars en 2007, cette diminution s'expliquant essentiellement par les restructurations engagées en 2007, à savoir, privatisations, transferts et dissolutions des entreprises. Plus grave, les dettes à court terme, c'est à dire les dettes exigibles immédiatement, constituent 77% de la dette totale.

Ainsi, la situation du secteur est critique et coûteuse (notamment en termes d'opportunité) pour la nation, tant du point de vue de la croissance et de l'emploi que du point de vue social. Les entreprises du secteur public marchand doivent absolument évoluer, dans des conditions chacune différentes, car elles sont avant tout entreprise et il n'est pas admissible de laisser nos entreprises disparaître. Il s'agit de sauver notre capacité de production industrielle et la renforcer, notamment dans une perspective d'intégration dans les systèmes industriels sinon internationaux du moins euro-méditerranéen (Accord d'association) et de renforcement de la densité du tissu industriel national qui est l'objectif du gouvernement.

---

<sup>239</sup> La consolidation de l'actif net pour l'ensemble du SPM tourne autour de 600 milliards de dinars à fin 2007 soit une évolution par rapport à 2006 de 88%

<sup>240</sup> Trésorerie = Besoin en Fonds de Roulement – Fonds de Roulement disponible.

A ce titre, cette situation globale doit évidemment être nuancée lorsqu'on considère les entreprises elles mêmes ou, à tout le moins, lorsqu'on considère les branches d'activités du secteur.

Si l'on examine la situation par grands secteurs d'activités, nous observons que :

**Tableau 16 : La situation réelle par grands secteurs (à fin 2006)**

Secteurs	Production % dans SP	VA. % dans SP	Production SP/nation (en%)	Valeur Ajout. SP/nation (en %)
<b>Industrie *</b>	35	27	44	<b>51</b>
<b>BTPH</b>	21	19	21	<b>20</b>
<b>Services</b>	32	40	16	<b>15</b>
<b>Autres**</b>	12*	14	15	<b>12</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>		

\* hors hydrocarbure et travaux pétroliers \*\* eau énergie et agriculture

Source : MIPI

**Tableau 17 : la situation financière par grands secteurs (2006)**

Secteurs	Chiffre d'Affaires	Actif Net	Endettement (milliards de DA)	Endettement (% total)
<b>Industrie</b>	46,3	24,6	541,9	<b>42,1</b>
<b>BTPH</b>	19,3	26,7	182,9	<b>14,2</b>
<b>Services</b>	34,4	48,7	562,7	<b>43,7</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>1 287,5</b>	<b>100</b>

Source : MIPI

Le secteur des industries constitue la part la plus importante dans la production du secteur public marchand (SPM) et continue à occuper une position dominante sur le plan national. C'est aussi le secteur qui connaît la situation la plus difficile. Les industries génèrent 46,3% du chiffre d'affaire mais ne sont à l'origine de l'actif net qu'à hauteur de 24,6%. Ceci pour deux raisons : la nature capitaliste des activités et la situation économique de certaines branches majeures qui présentent un actif négatif : les Industries sidérurgiques, métalliques,

mécaniques et électriques (ISMME) (-35,1 milliards DA), les cuirs et chaussures (-2 milliards DA) et les textiles (-8 milliards DA).

*Au terme de cette analyse synthétique de la situation économique et financière du secteur, on comprendra que toutes les mesures concernant le secteur et la nécessité de sauver nos entreprises et sauvegarder les activités économiques devront tenir compte de la situation non seulement d'extrême fragilité du secteur mais également de son inaptitude structurelle à opérer sa propre transformation.*

### **Section 3 : Bilan des privatisations de 1994 à 2008**

Le processus de privatisation dure depuis plus de dix ans dans notre pays. Il faut en effet rappeler que la première ordonnance organisant la privatisation date du 26 août 1995. Elle a été précédée par deux articles (24 et 25) de la loi de finances complémentaire de 1994 qui permettaient, pour la première fois, la cession d'entreprises publiques et des ouvertures de capital étatique à des opérateurs privés jusqu'en août 2001, le bilan est décevant.

#### **1. Bilan des privatisations sous les articles 24 et 25 de la loi CF de 1994**

A titre de rappel, seul le secteur de tourisme qui a été touché en 1995; un appel d'offres a été lancé en 1996 pour la cession de cinq hôtels. En réalité ces hôtels étaient encore en phase de réalisation (à des stades différents) et n'avaient pas encore été mis en exploitation, à l'exception d'un seul. Il a été également enregistré dans ce cadre 50 appels d'offre (cession d'unités, ouvertures de capital et contrats de gestion). Malgré l'intérêt affiché par des soumissionnaires, certains appels d'offres furent tout simplement annulés ; pour d'autres, les soumissions restèrent sans suite. Aussi, ces premières tentatives ne furent couronnées d'aucun résultat positif.

S'agissant de la privatisation des hôtels, elle ne présentait pas de difficultés particulières puisque l'évaluation était facile à réaliser s'agissant de simple bâtiments et surtout le problème d'effectifs ne se posait pas. Malgré la simplicité de ces opérations elles se sont soldées par un échec puisque aucun de ces hôtels n'a été cédé.

Cet échec est dû principalement à :

- l'absence des conditions préalables au transfert tel que les titres de propriété,
- la multiplicité des intervenants,
- l'absence de souplesse dans les conditions de vente,
- la contradiction du dispositif institutionnel et un cadre juridique lacunaire.

## 2. Bilan des privatisations sous l'ordonnance 95/97

Sous l'Ordonnance N° 95-22 du 26 août 1995 (modifiée en 1997, avant même l'entrée en application), on distingue plusieurs modalités de privatisation selon la situation financière de l'entreprise:

### 2.1 La privatisation totale ou partielle qui a touché les entreprises viables :

#### ➤ Privatisations totales : EPE

Ce programme comptait initialement une liste de 89 entreprises<sup>241</sup> publiques éligibles à la privatisation. Cette liste était réduite à 85<sup>242</sup> par l'élimination de l'entreprise COSIDER<sup>243</sup>. Sur recommandation du conseil de privatisation, des opérations de restructuration et de filialisation ont été opérées par des holdings concernés. De ce fait, la liste de 85 entreprises a été étendue à 389 entreprises éligibles à la privatisation dont 137 entreprises appartenant au secteur du BTPH (soit 35%).

Près de 70% des entreprises retenues dans la liste élaborée par le conseil de privatisation, sont considérées comme viables<sup>244</sup>. Elles répondaient à la fois aux critères de management, de certification des comptes et aux critères de capacité « d'absorption » du processus de privatisation. On considérait alors que pour produire l'ensemble des effets positifs escomptés, le processus exigeait une maîtrise opérationnelle, technique et sociale.

---

<sup>241</sup> Annexe n°3.

<sup>242</sup> Voir le décret exécutif 98-195 du 07/06/1998

<sup>243</sup> Cosider a été créé le 1er janvier 1979 sous forme de société d'économie mixte par la Société nationale sidérurgique (SNS) et le groupe danois Christiani et Nielsen. En 1982, elle devient filiale à 100% de la SNS suite au rachat par cette dernière des actions du partenaire danois. Transformée en société par actions, suite à l'application de la loi portant autonomie financière des entreprises publiques en 1989. Détenteur à 100% du capital de ses neuf filiales exerçant principalement dans le domaine du BTPH.

<sup>244</sup> Des entreprises viables c'est des entreprises qui ont un besoin de fond de roulement et fond de roulement positif.

Enfin, le conseil de privatisation a procédé au lancement d'avis d'appel d'offres nationaux et internationaux pour la cession totale de 67 entreprises soit 17% du programme. Ces entreprises sont réparties comme suit : 21 unités hôtelières, 23 briqueteries, 12 unités de boissons, 09 entreprises de distribution de produits alimentaires, 01 entreprise d'électrification (FILAMP) et 01 entreprise d'éditions (ENAG). Les appels d'offre ont été lancés, mais se sont soldés par un échec (absence de décision, suspicion sur les évaluations ...).

➤ **Privatisations partielle : EPE**

L'ouverture de capital a été réalisée soit par le recours au marché boursier, soit par ouverture de capital accompagné d'un contrat de management<sup>245</sup>.

Pour les opérations de privatisation par ouverture de capital par voie boursière, on a enregistré 03 entreprises qui ont ouvert leur capital à hauteur de 20%. Il s'agit de l'entreprise SAIDAL (médicament), d'Eriad Sétif (agroalimentaire) et l'hôtel Aurassi. Au total, ces opérations boursières ont apporté un montant de 4380 milliards de Dinars. Réparties comme suit : Eriad 2.3 milliards de DA, Saidal 1.6 milliards de DA et l'Aurassi 480 millions de DA.

Pour les opérations de privatisation par ouverture de capital et management. On retient 03 opérations qui ont apportés un montant de 4 milliards de DA. Il s'agit de :

- l'entreprise d'emballage métallique (EMB) a cédé 15% du capital au profit d'un opérateur étranger ;
- l'ENAD (détergents) a cédé 60% du capital au groupe Henkel ;
- l'entreprise de liège (ENL) a cédé 25% du capital d'une de ces unités au groupe Subervs.

Par ailleurs, on enregistre deux opérations de management concernant, l'hôtel Mazafran avec la chaîne Safir et l'Hôtel de l'aéroport avec la chaîne Accor (Mercure).

## **2.2 Les sociétés de salariés créées à la suite de la dissolution des entreprises non viables (EPL) et la cession d'actifs des (EPE)**

Les opérations de restructuration ou de mise à niveau ont concerné plus de 1200 entreprises publiques locales. Des actions allant du simple redressement organisationnel ou financier à la

---

<sup>245</sup> Le cas des cimenteries retenues dans notre échantillon (cimenterie de Beni Saf, Zahana ou Knauf).

dissolution de l'entreprise lorsque les agrégats de celles-ci confirment des défaillances irréversibles. Jusqu'au premier trimestre de l'année 1996, ces travaux ont abouti à la dissolution de 363 EPL en quatre lots successifs.

*« Force est de constater que les opérations de liquidation ont été souvent source de difficultés et de lenteurs aussi bien dans le traitement du volet social que dans la réalisation des actifs qui n'ont pas rapporté au trésor public les ressources escomptées ».*

Ce constat négatif, relatif aux opérations de liquidation des quatre premiers lots de dissolution (363), a amené le gouvernement à mettre en place un dispositif de privatisation au profit des travailleurs des entreprises publiques non autonomes dissoutes.

Les entreprises publiques locales constituaient, en plus de l'outil de développement économique de proximité mis à la disposition des collectivités locales, des entités nécessaires à la vie sociale de leurs salariés.

Leur dissolution est certes la résultante d'une situation de déséquilibre irréversible, mais elle répond à la norme réglementaire d'une économie de marché où il ne peut y avoir de place pour une organisation qui ne puisse générer de plus value. Elle a représenté souvent l'arrêt d'une hémorragie dont les effets étaient supportés par l'Etat. Elle implique cependant des conséquences directes sur l'emploi, en premier lieu, et sur l'activité économique locale ensuite.

En septembre 1997, les travaux du comité technique de restructuration ont abouti à la dissolution du reste des entreprises publiques locales non éligibles à l'autonomie. Ces dissolutions ont concerné 333 entreprises (5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> lot). Les travailleurs de ces entreprises ont bénéficié des dispositions de l'instruction n°002 du 15 septembre 1997.

Ce dispositif consiste en la prise en charge totale, par l'Etat, du passif de ces entreprises non autonomes dissoutes. Il offre aussi la possibilité aux travailleurs d'opter pour la reprise de toutes ou partie, des activités de leur entreprise.

Ces mesures représentent la première forme de privatisation mise en place en Algérie.

Mille sept cent quarante sept (1 747) sociétés de salariés ont été créées. Prés de trente mille (30 000) salariés ayant perdu, pour raison économique, leurs emplois ont été intégrés dans ce processus de reprise d'entreprises.

**Tableau 18 : Le bilan des entreprises dissoutes et les sociétés de salariés créées**

<b>HOLDINGS REGIONAUX</b>	<b>Nombre d'entreprises dissoutes</b>	<b>Nombre de sociétés de salariés créées</b>
SUD-OUEST	70	178
OUEST	112	252
EST	165	384
SUD-EST	108	233
CENTRE	166	359
<b>Sous-total</b>	<b>621</b>	<b>1 406</b>
<b>HOLDINGS SECTORIELS</b>	<b>Nombre d'entreprises dissoutes</b>	<b>Nombre de sociétés de salariés créées</b>
BMC	0	113
GRANDS TRAVAUX	07	65
AGRO-DIVERS	03	58
CHIMIE-PHARMACIE	01	34
HEELIT	01	05
SERVICES	01	66
<b>Sous total</b>	<b>13</b>	<b>341</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>634</b>	<b>1 747</b>

*Source : Rapport du Conseil National des Participations de l'Etat - Holdings Publics Régionaux - C.N.A.T - Programme de Suivi et d'Accompagnement à la Création d'entreprise.*

Selon le président de l'association national des sociétés de salariés (ANSS)<sup>246</sup>, le taux de réussite de ses entreprises avoisine les 12%, malgré la simplicité de forme d'organisation<sup>247</sup>. Et les 80% de celles qui réussissent exercent dans le secteur du BTPH.

On peut citer deux exemples de sociétés de salariés qui ont réussi et qui existent jusqu'à présent :

- 1) L'entreprise de fabrication des matériaux de construction EFMC de Touggourt, SPA créée en 1998, elle est détenue par une centaine d'actionnaires salariés. Elle a créée plus de 400 postes de travail supplémentaires d'où un effectif actuel de 500 salariés. Son chiffre d'affaires a été multiplié par 4, en le portant à 800 millions de DA. L'entreprise a des partenaires italiens, canadiens et tunisiens, elle a diversifié son

<sup>246</sup> Le journal El Watan, rubrique économie, « Privatisation d'entreprises publiques : quel avenir pour les sociétés de salariés ? », édition du 03/04/2006

<sup>247</sup> Assemblée générale des actionnaires salariés désigne un conseil d'administration lequel à son tour désigne un PDG.

activité (promotion immobilière, matériaux de construction, commerce de l'automobile et a développé de nouveaux procédés de construction très rapide soit dix logements par jour. Mais l'activité principale demeure la construction dans les champs pétroliers. ***Le PDG affirme qu'il existe des conflits sociaux entre les actionnaires, dus essentiellement au manque de formation et de culture d'entreprise.***

- 2) L'entreprise de construction et de réalisation ECORES de Skikda, SARL créée en 1999 par 13 salariés. Selon son PDG, l'entreprise est passée d'une vingtaine de salariés lors de sa création à 112 salariés actuellement. Quant au chiffre d'affaires, il a été multiplié par 7 en le portant à 70 millions de DA. ***Pour les problèmes que rencontre cette dernière, ils sont liés à l'absence du cadre juridique du salarié actionnaire sur la confusion des deux fonctions.***

### **Les aléas de la création des sociétés de salariés**

- Cette expérience n'a pas été le fait d'une volonté d'entrepreneuriat des salariés. Elle a été souvent le choix de travailleurs cherchant à préserver leur emploi pour éviter le chômage. Sachant que le choix de l'équipe de travail dans une entreprise moderne nécessite de la rigueur et de la compétence et non pas la solidarité et le social. Le caractère social du dispositif l'emporté encore une fois sur l'entrepreneurial. A cette époque, près de cent mille (100 000) travailleurs, à travers le territoire national, étaient susceptibles de perdre leurs emplois pour raison économique.
- La masse salariale des entreprises publiques locales en cessation d'activité coûtait au trésor. Vu la déstructuration avancée que connaissaient ces entreprises publiques locales, le patrimoine ne représentait pas grand chose en comparaison. L'Etat avait tout intérêt à arrêter l'hémorragie, le poids des seuls arriérés de salaires dus aux travailleurs représentait, en comparaison, souvent une grande part du poids des patrimoines détenus.
- L'autre particularité réside dans le fait que l'opération a été lancée et réalisée en un temps assez réduit. Ses objectifs étaient la reprise de l'activité dans les meilleurs délais, évitant ainsi aux travailleurs les affres du chômage technique et aux équipements les aléas de l'abandon. on négligeant le cadre juridique qui régie ses sociétés à la fois à l'intérieur (entre les actionnaires et salariés) et à l'extérieur (absence de registre de commerce, titre de propriété,...).

### **2.3 Les défaillances de l'ordonnance 95/97**

De 1995 à 1998, période de construction du dispositif législatif de la privatisation, le débat fut intense au niveau de certaines institutions concernées.

Sur le terrain des opérations, c'est le conseil national des participations de l'Etat (CNPE) qui avait accaparé l'autorité réelle en exerçant un pouvoir d'administration sur les EPE.

Le conseil de privatisation a été isolé du processus de privatisation par les autres organes institutionnels, bien qu'il ait objectivement fourni un travail intense d'évaluation, de publicité et de mise en vente des EPL. Les lourdeurs du dispositif environnant ont eu raison de la volonté affichée.

### *2.3.1. Le bilan des opérations de privatisation :*

- quelque 720 entreprises publiques ont été dissoutes entre 1994 et 2000. Le Trésor public a déboursé la bagatelle de 210 milliards de dinars pour permettre à ces sociétés de prendre en charge les volets sociaux (allocations chômage, retraites anticipées et départs volontaires) et de régler leurs dettes.
- Trois opérations de Bourse : ouvertures de capital (20%) pour SAIDAL et l'hôtel El Aurassi; une augmentation de capital (20%) pour ERIAD Sétif;
- La cession d'actif d'un millier d'officines pharmaceutiques pour un montant de 646 millions de DA,
- La reprise par un privé national de l'activité d'emballage de l'EMB Kouba;
- Des partenariats conclus par SIDER, PHERPHOS et ENAD ;
- La cession d'actifs des EPE et des EPL dissoutes (un millier) à 1771 sociétés de salariés, dont seulement 20% auraient réussi.

### *2.3.2 Pourquoi un bilan aussi faible ?*

En dehors des lenteurs politiques et institutionnelles (cité précédemment), on peut évoquer d'autres lenteurs qui ont entravé et retardé le processus de privatisation sous l'ordonnance 95/97 :

- L'appel d'offres demande exige des délais trop long et le marché financier est dans un état embryonnaire jusqu'à présent ;
- La surestimation par le CNAT du prix de cession ;

- Problèmes concernant la clarté et la fourniture de l'acte de propriété ;
- Les lenteurs concernant l'évaluation des entreprises.

### 3. Bilan des privatisations sous l'ordonnance 2001

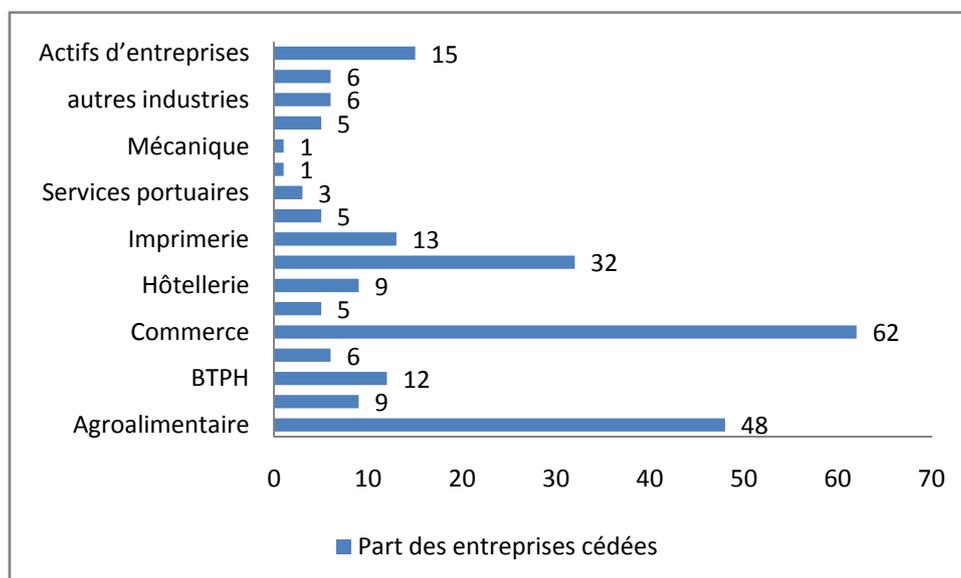
Le constat négatif de la période 1995-2000 a conduit à la promulgation d'une nouvelle législation, à travers l'Ordonnance N° 01-04 du 20 août 2001, qui est venue clarifier l'ossature légale et tracer des perspectives plus nettes au désengagement de l'Etat de la sphère de production en élargissant la privatisation à l'ensemble des segments concurrentiels.

L'ordonnance 2001 organise un désengagement encore plus net de l'Etat et qui élit à la privatisation l'ensemble du secteur des entreprises publiques, à l'exception de Sonatrach. Cette nouvelle législation semble avoir dynamisé quelque peu le processus de privatisation, et les chiffres rendus publics par le ministère des Participations en charge de l'opération indiquent quelques progrès qui méritent néanmoins d'être regardés de plus près. 1270 entreprises (ou assimilés) sont concernées par la privatisation dont 459 entreprises publiques économiques et 713 filiales. Il s'agit essentiellement de PME, mais plus des petites entreprises que des moyennes. Le MPPI signale que seules 145 entreprises sont de grande taille. Selon un bilan rendu public par le Conseil des participations de l'Etat (CPE) le 22 mars 2006, les opérations de privatisation réalisées de juin 2003 à décembre 2005 sont les suivantes :

**Tableau 19 : Les opérations de privatisation entre 2003-2005**

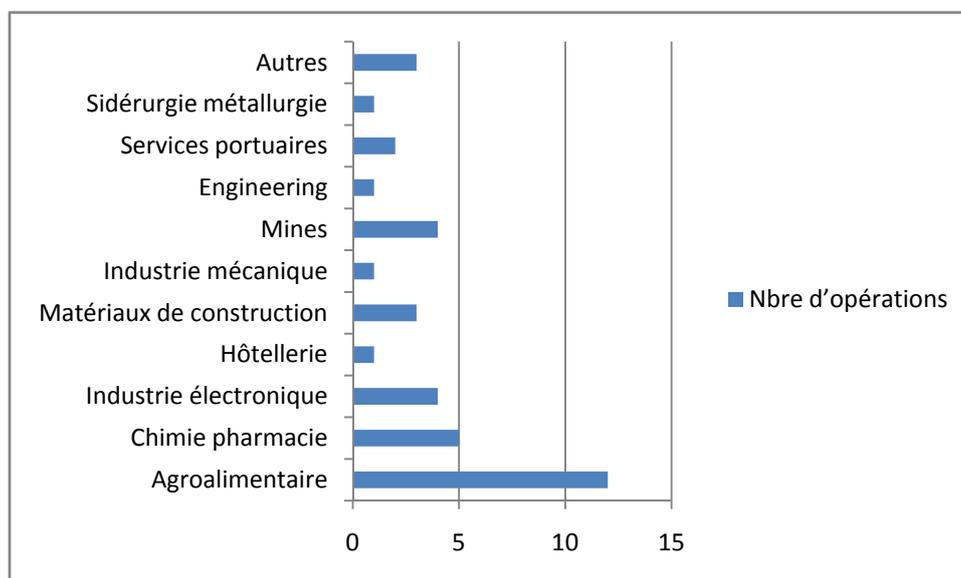
<b>Total des entreprises et actifs cédés</b>	<b>238</b>
Cédés à des opérateurs privés nationaux	124
Cédés à des partenaires étrangers	31
Cédés à des collectifs de salariés	83

Figure 18 : Le secteur des entreprises cédées



L'ensemble de ces cessions ont rapporté au Trésor la somme de 63,4 milliards de dinars. Les acquéreurs ont aussi repris à leur charge des dettes d'entreprises évaluées à 28,6 milliards de dinars. Les acquéreurs se sont de plus engagés à réaliser des investissements accompagnant les cessions pour un montant de 98,5 milliards de dinars. En termes d'emploi, 19.000 emplois ont été sauvegardés et 5000 nouveaux emplois seront créés dans le cadre des investissements qui seront réalisés. Enfin, l'Etat a récupéré, lors de ces opérations de privatisation, 87,9 hectares de terrains excédentaires. En même temps que ces opérations de privatisation, le CPE a approuvé 37 opérations de partenariat ainsi réparties :

Figure 19 : Secteur des entreprises cédées



Les opérateurs étrangers ont des origines diverses mais en majorité sont des opérateurs européens, ils ont capté 21 opérations sur un total de 38 soit un peu plus de 55%. En parallèle, on enregistre 07 pays arabes soit 18.42% et 09 opérations de nationalités différentes 23.68%.

Les prises de participation d'opérateurs étrangers ont rapporté au Trésor la somme de 30,7 milliards de dinars.

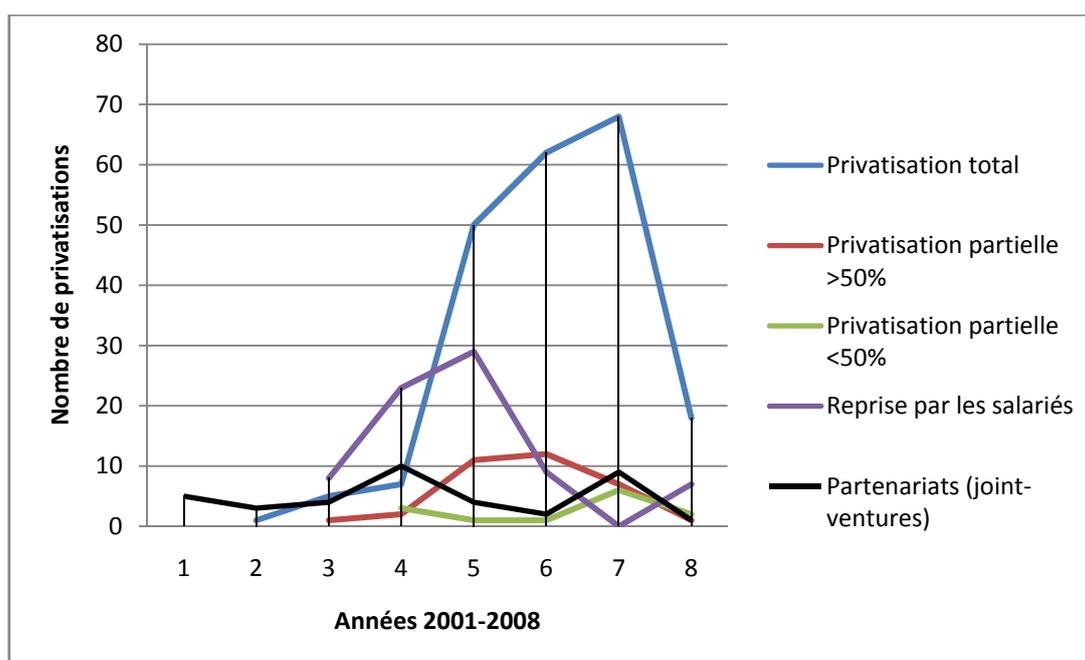
L'endettement pris en charge par les partenaires est évalué à 16,2 milliards de dinars. Les programmes d'investissement d'accompagnement sont évalués à 64,4 milliards de dinars. 9857 emplois ont été maintenus et 1468 seront créés dans le cadre des programmes d'investissement.

Tableau 20: Bilan des privatisations de 2001 à Août 2008

Nombre d'opérations	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Privatisation total		1	5	7	50	62	68	18	211
Privatisation partielle >50%			1	2	11	12	7	1	34
Privatisation partielle <50%				3	1	1	6	2	13
Reprise par les salariés			8	23	29	9		7	76
Partenariats (joint-venture)	5	3	4	10	4	2	9	1	38
Cession d'actifs à des repreneurs privés	1	1	2	13	18	30	20	7	92
Total	6	5	20	58	113	116	110	36	464

Source : MIPI<sup>248</sup>

Figure 20 : Les différentes modalités de privatisation et leurs progressions



Sans la privatisation, les entreprises ont perdu entre 2004 et 2005 quelque 23 000 postes d'emploi dont 13% dans le secteur de l'industrie, 12% dans le BTPH, 11% dans la production électrique et 18% par les entreprises locales. L'accord d'association avec l'Union européenne déjà en vigueur pousse l'Algérie, à accélérer le processus de privatisation et celui des réformes afin de faire face à la concurrence qui s'imposera à l'avenir sur le marché national.

<sup>248</sup> H. Bendiff, directeur du département privatisation au MIPI, « Processus de privatisation en Algérie : stratégie, bilan et perspectives », Forum économique le 24/09/2008, Lausanne suisse.

Pour rappel, l'État a réalisé 270 opérations de privatisation d'entreprises publiques entre les années 2001 et 2005. Sur ce lot, 67 sont des privatisations totales, 22 partielles, 60 des cessions aux travailleurs et 18 des actions de partenariat.

Plus de 94% de ces réalisations ont été effectuées durant le second semestre 2005, soit 100 actions. De 6 opérations en 2003, les privatisations totales sont passées à 67 en 2005.

Entre 2003 et 2005, les résultats de ces privatisations affichaient, à cette période, des recettes de l'ordre de 57 milliards de DA, un investissement de 91 milliards de DA et un endettement de 32 milliards de DA dont 25 milliards de DA sont repris par les repreneurs eux-mêmes. L'État a pu récupérer en outre 88 hectares représentant les terres excédentaires, c'est-à-dire, les parcelles dont l'entreprise n'a pas besoin pour sa production. Ces superficies sont restituées à l'administration des domaines et devraient être proposées aux investisseurs. Les 12 000 travailleurs, composant ces entreprises, ont été non seulement maintenus mais il y a eu la création même de 7 000 nouveaux postes, soit un total de 19 000 postes d'emploi.

Le processus des RES en 2007 ne semble pas recueillir l'aval total des décideurs où il est observé que sur un volume total de 417 opérations de cession d'actifs, il n'a été concerné que par 69 cas, soit 17% seulement alors qu'entre 2004 et 2005, il a affiché son plus haut niveau. Pour les opérations de privatisation totale (46%) sont préférées aux autres formes de cession telles que les partenariats (7%), les privatisations partielles (11%) et les cessions d'actifs aux repreneurs privés (20%).

En août 2008, les joint-venture ont été au nombre de 38, sachant que les années 2004 et 2007 ont été les plus fructueuses, elles totalisent près de 50% des contrats. Les apports au Capital dans les Joint-ventures a été environ de 34 Mds de DA.

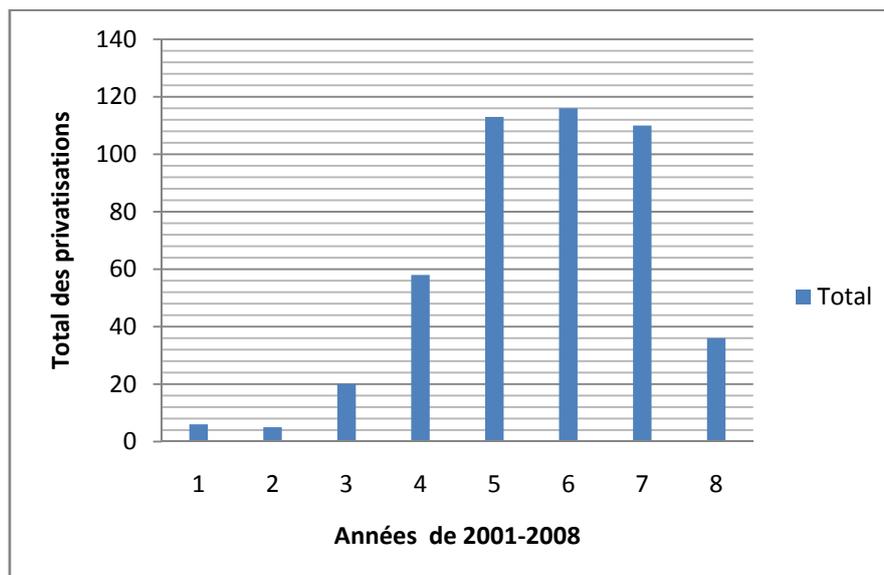
Les investissements projetés dans le cadre des privatisations en 2008 étaient d'un montant de 890 Mds DA. Dans la même année, les privatisations ont permis la préservation de 50 000 emplois. De plus, dans le cadre de leurs business plans, les repreneurs se sont engagés à créer 19 000 emplois. Soit un total de 69000 emplois liés aux opérations de privatisation.

**Quelques opérations de privatisation et de partenariats réussies :**

- Cession de MTA (Maghrébine des Transports) à MSC (Suisse);
- Cession de 70% du capital de SIDER (Sidérurgie) à Arcelor Mittal (Inde) ;
- Cession totale de 03 usines de détergents ENAD au Groupe HENKEL (Allemagne) ;

- Cession partielle de ENGI (Gaz Industriels) à LINDE (Allemagne) ;
- Cession de l'entreprise de 01 câblerie électrique et 01 câblerie téléphonique au groupe DOUMET (Liban) ;
- Cession de l'EPE ENICAB (Câblerie) à Grupo General Cables Sistemas S.A. Filiale de General Câbles Corp (USA) ;
- Cession de 35% du capital de 4 cimenteries à des partenaires italiens, français, égyptiens et des allemands adossée à des mandats de gestion<sup>249</sup> ;
- Cession partielle de filiales de transport maritime de marchandises à des partenaires français et italiens ;
- Cession totale de l'Hôtel Ryadh au groupe DOUMET (Liban) ;
- Cession totale de la quasi-totalité des briqueteries à des privés nationaux ;

Figure 21 : Total des privatisations en Algérie de 2001 à 2008



<sup>249</sup> 03 cas sont repris dans notre échantillon.

## **Chapitre 7 : L'étude empirique**

## Section 1 : Description de l'étude

### 1. Les hypothèses de travail

S'inscrivant dans le cadre de la problématique de notre thèse, toute en respectant les deux hypothèses retenues au préalable :

- 1) Est-ce l'ouverture du marché à partir de 1988 était suffisante pour améliorer la performance des entreprises publiques ?
- 2) Est-ce la privatisation était le seul moyen de rétablir les équilibres financiers des EPE en les rendant progressivement plus performante ?

Tout le problème était de vérifier si la nature juridique (publique) était la pierre d'achoppement de cette performance. Nous avons à travers cette recherche tenté de montrer que la littérature sur la privatisation s'est multipliée récemment à la suite de l'essor qu'a connu ce phénomène dans le monde.

*La privatisation ne s'arrête pas au moment du transfert d'une entreprise publique à un/des opérateur (s) privé (s). Par rapport à l'expérience algérienne, il est à souligner, un aspect insuffisant très important du processus<sup>250</sup> de suivi des entreprises privatisées, tant au niveau des performances qu'en se qui concerne le respect des engagements et le business plan présenter par les opérateurs à la SGP lors des appels d'offres. Sachant que lors de la sélection de repreneurs, la SGP accorde une grande importance au business plan avant l'offre du prix. Cette priorité est donnée par le ministère afin de permettre à l'entreprise de survivre et la booster vers la performance.*

Quant à la seconde hypothèse, nous avons tenté de déterminer si la privatisation est une alternative pour y remédier aux défaillances de l'entreprise publique, en générale. D'une manière particulière, et à travers l'enquête que nous avons mené, notre objectif était de vérifier si la firme a réussi à augmenter sa rentabilité financière, son efficience managériale, ses investissements (matériels et immatériels) et sa production.

Faute d'informations financières complètes concernant les entreprises de notre échantillon avant et après la privatisation, et la taille de l'échantillon, nous n'avons pu procéder à une analyse quantitative plus large; ce qui nous a conduit à orienter notre choix vers une analyse plutôt qualitative. Pour cela, nous avons préconisé à la fois l'utilisation du questionnaire et entretien face à face afin d'obtenir une évaluation, la plus exhaustive possible, des effets de la privatisation sur le comportement de l'entreprise post privatisation.

---

<sup>250</sup> Généralement négligés par les organismes qui s'occupent de la privatisation en Algérie.

Nous avons établi deux questionnaires de destination différentes mais complémentaires pour tenter de vérifier à nos deux hypothèses :

- 1) Un premier lot de questionnaires destinés aux membres du directoire et aux cadres ayant occupé une fonction dans la cellule qui s'occupe de la privatisation pour chaque organisme qui ont procédé à la privatisation des entreprises de notre échantillon à savoir la SGP El ouest et groupe ERCO (filiale des cimenteries) ;
- 2) Un second lot de questionnaires destinés aux membres du directoire des entreprises privatisées.

Le contenu du premier questionnaire nous permet de saisir la performance des entreprises avant la privatisation et de comprendre pourquoi elles sont passées à la privatisation afin de répondre à notre première hypothèse de travail de recherche.

Il comprend plusieurs volets :

- La stratégie de privatisation ;
- La performance des entreprises vendues ;
- Le bilan des privatisations ;
- Les obstacles à la stratégie de privatisation ; .....

Le deuxième questionnaire comprend lui aussi plusieurs volets qui nous permettent de cerner la performance des entreprises post privatisation afin d'éclairer la seconde hypothèse:

- L'efficacité: Atteinte d'un objectif;
- L'efficience: Obtention d'un extrant avec le minimum d'intrants;
- Le rendement : Efficience financière;
- La productivité : Efficience de la main-d'œuvre;
- L'économie : Acquisition des ressources; ....

## 2. Description de l'échantillon

Nous avons retenus un éventail de 48 entreprises localisées à l'ouest et à l'ouest sud de l'Algérie appartenant au portefeuille du SGP El Ouest et du groupe ERCO durant la période 2003-2009. L'échantillon retenu comprend des privatisations totales, partielles, des reprises par les salariés, et la cession d'une partie d'actif très particulière, exemple terrain, siège social,.....

Au départ, nous avons relevé que certaines différences entre la performance pré-privatisation et post-privatisation pourraient être dues à des facteurs exogènes macro-économiques, indépendamment des facteurs endogènes liés à l'entreprise elle-même. Comme le font remarquer les auteurs, Galal, Jones, Tandon et Vogelsang (1994), qui soutiennent que nous devrions observer plus de privatisations à la suite d'une récession plutôt que durant une récession, car il y a moins d'incertitude sur la rentabilité future de l'entreprise.

Ceci nous amène à dire que l'approche de la privatisation doit s'inscrire dans l'environnement dans lequel elle s'opère.

### 2.1 Données et échantillon

Techniques d'investigation utilisées c'est la diffusion des questionnaires et entretiens direct.

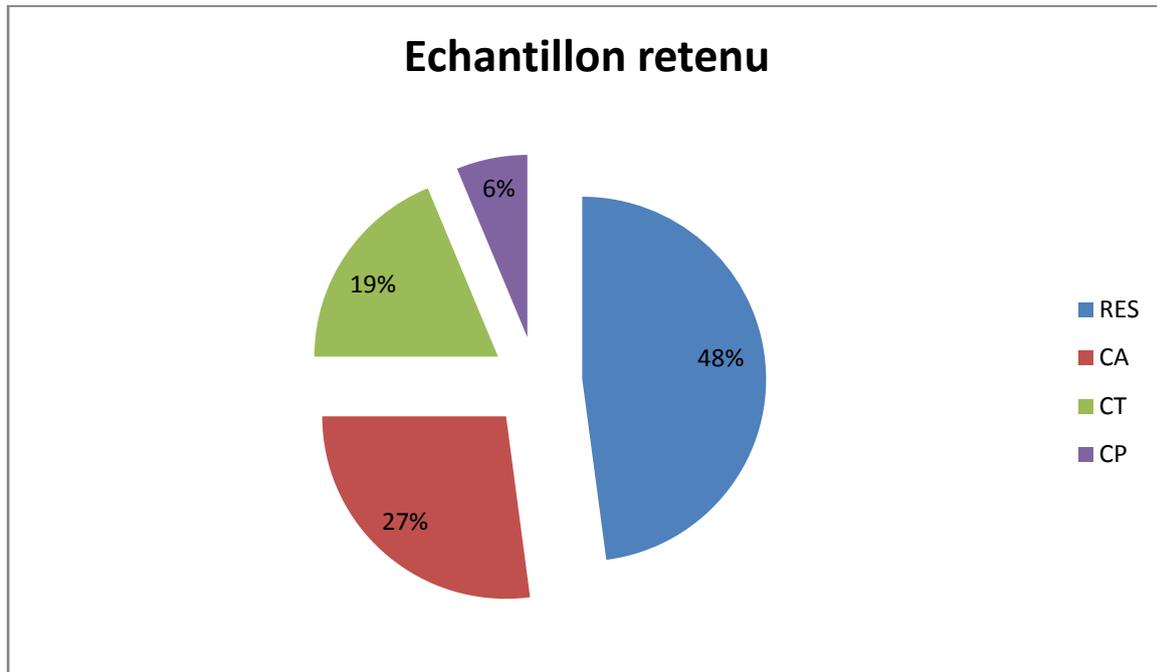
A travers ces techniques on a recherché une qualité qui se décrit par : la subjectivité, sincérité et variété des réponses.

La collecte de données a commencé durant le second semestre 2007, et cela après l'identification d'un échantillon explicatif d'entreprises issues de la privatisation par rapport aux deux hypothèses retenues. Afin d'éviter tout biais potentiel dans l'échantillon ainsi construit, nous avons pris soin d'inclure toutes les formes de privatisation relevant du portefeuille de la SGP El ouest soit 45 cessions et 03 privatisations partielles des entreprises relevant du groupe ERCO (ciments et dérivés), de manière à recevoir des informations de celles qui ont réussi et de celles qui pourraient avoir moins bien réussi ou en difficultés. La source initiale a été la SGP El ouest et la direction du groupe ERCO

Sur un total de 48 cessions, nous avons recensé :

- (23) cessions en faveur des salariés (RES), soit 48% ;
- (13) cessions d'actifs (CA), soit 27% ;
- (09) cessions totales (CT), soit 18.75% ;

- (03) cessions partielles (CP), soit 6.25%.



L'objectif de cette analyse est de mesurer l'impact du changement de propriété sur la performance de l'entreprise en activité. Nous avons choisi de concentrer notre analyse sur les privatisations totales, partielles et les RES et d'éliminer de notre champ toutes les autres formes particulières de cessions d'actif au nombre de 13 qui représente 27% du total de notre échantillon (il s'agit essentiellement de terrains nus, sièges sociaux cédés en grande partie à des organismes publics)<sup>251</sup>.

Les 35 entreprises soit 73% restantes composant l'échantillon initial 03 n'ont pas pu être retenues pour les raisons suivantes:

- 02 Entreprises racheté par un repreneur privé et tout simplement fermées :  
EDIMMA ORAN fermée;  
EDIMMA TEMOUCHENT, l'acquéreur voulant se rétracté après sélection, la SGP l'a esté en justice ;
- 01 Entreprise en litige avec la SGP. (BEPM MOSTAGANEM).

Ces 03 entreprises non traitées, relèvent des privatisations totales, soit (1/3) et 08.75% du total des 35 entreprises retenues dans l'échantillon.

---

<sup>251</sup> Voir annexe n°03

L'échantillon final est composé donc de 32 entreprises opérant dans plusieurs villes de l'ouest Algérien. Le tableau suivant nous fournit des informations descriptives sur ces entreprises: le nom de l'entreprise avant et après la privatisation, localisation géographique, forme de privatisation, date de privatisation, situation financière des 03 derniers exercices comptables avant la privatisation, questionnée ou pas.

Tableau 21 : Tableau récapitulatif de l'échantillon retenu

Entreprises	Nom d'origine	Nom Après privatisation	Localisation géographique	Forme de privatisation	Date de privatisation	Situation financière avant la privatisation	Enquêtée
E1	PRODIFIL	STFFS	TLEMCEN	RES	2003	bénéficiaire 3/3	Oui
E2	SAGM	SAGBA	BEL ABBES	RES	2003	bénéficiaire 2/3	Oui
E3	SOBOGAM	SOBORER	MOSTAGANEM	RES	2003	bénéficiaire 3/3	Oui
E4	ECSIG	SOEXCOR	MASCARA	RES	2003	bénéficiaire 3/3	Oui
E5	EPICTVDES	AGHIMIR	ORAN	RES	2004	bénéficiaire 3/3	Oui
E6	IWIT	IMPRESSION	TIARET	RES	2004	bénéficiaire 1/3	Oui
E7	EPCIO	IMPRIM GRAPHA	ORAN	RES	2004	bénéficiaire 2/3	Oui
E8	ECABEM	AGGLO BETON	MECHERIA	RES	2004	bénéficiaire 1/3	Oui
E9	ENITRAM	ENTRAMOS	MOSTAGANEM	RES	2004	bénéficiaire 2/3	Oui
E10	ETHYMA	HYDRO	MASCARA	RES	2004	bénéficiaire 3/3	Oui
E11	UPS	SAFA	NAAMA	RES	2004	bénéficiaire 3/3	Oui
E12	BEP	BEPA	BEL ABBES	RES	2005	bénéficiaire 3/3	Oui
E13	EPCIL	ENNAJAH	SAIDA	RES	2005	bénéficiaire 2/3	Oui
E14	EPCE	SEPSON	ORAN	RES	2005	bénéficiaire 3/3	Oui
E15	EGMG		TLEMCEN	RES	2005	bénéficiaire 3/3	Oui
E16	EM MANSOURAH	TZARIFET	TLEMCEN	RES	2005	bénéficiaire 1/3	Oui
E17	EDIED	EDIPEMS	MASCARA	RES	2006	bénéficiaire 3/3	Non
E18	EDIMCO	CASTELLIM	RELIZANE	RES	2006	bénéficiaire 2/3	Oui
E19	EDIMCO	GMC SUD	BECHAR	RES	2006	bénéficiaire 3/3	Non
E20	EDIPAL	GDID	TIARET	RES	2006	bénéficiaire 3/3	Oui
E21	SOTHAR	ETHA	RELIZANE	RES	2006	bénéficiaire 2/3	Non
E22	SOTRAMET	SOTMAR	CHLEF	RES	2007	bénéficiaire 1/3	Non

E23	EDIED	SCOREA	TLEMCEN	RES	2008	négatif sur les 3 ans	Non
E24	SOMEWIT	ALG KOR	TLEMCEN	TOTALE	2004	En liquidation	Oui
E25	ECRM	SENTRAX ELECTRONICS	CHLEF	TOTALE	2006	négatif sur les 3 ans	Oui
E26	EDIMMA	COURBET AUTO	ORAN	TOTALE	2006	Liquidation	Fermée
E27	EDIMMA	COURBET AUTO	MALEH	TOTALE	2006	Liquidation	Litige
E28	BEPM	LAZREG	MOSTAGANEM	TOTALE	juin-07	négatif sur les 3 ans	Litige
E29	EMACAT	SAADOUDI	MALEH	TOTALE	2003	bénéficiaire 3/3	Oui
E30	EMACO	Briqueterie Tafna	TLEMCEN	TOTALE	2007	bénéficiaire 2/3	Oui
E31	EMACO	KHERCHOUCHE	MASCARA	TOTALE	2005	bénéficiaire 2/3	Oui
E32	ETRHV	Sotray investment Algérie	MOSTAGANEM	TOTALE	2007	bénéficiaire 2/3	Non
E33	CIMENTRIE	PHARAON	BENI SAF	PARTIELLE	2006	bénéficiaire 3/3	Oui
E34	FLEURIS	KNAUF	ORAN	PARTIELLE	2006	bénéficiaire 3/3	Oui
E35	CIMENTRIE	ASEC	ZAHANA	PARTIELLE	2006	bénéficiaire 3/3	Oui

Le tableau précédant nous renseigne en plus des statistiques descriptives sur l'échantillon, sur l'année de privatisation, forme de privatisation, la situation financière des 03 derniers exercices des entreprises avant la privatisation. Les firmes enquêtées opèrent dans des activités différentes. Il révèle que la plupart des privatisations ont eu lieu entre 2003 et 2006, soit 86 % de l'échantillon. Cette concentration dans le temps traduit la distribution temporelle des privatisations en Algérie accélérée entre 2003/2005 et ralentie au-delà.

Mais aussi, plus de 48% des entreprises privatisées étaient rentables sur les 03 exercices précédant la privatisation. Ceci nous permet de répondre à notre première hypothèse où on cherchait à connaître si l'impact de l'ouverture du marché, l'autonomie de décision,... ont permis à l'entreprise de se redresser.

### *2.2 Le poids de l'échantillon dans le résultat national*

L'échantillon des entreprises enquêtées relevant de la SGP El ouest est très significatif car le poids de celle-ci est de 30% dans la RES, comme l'indique le tableau suivant :

<b>TYPE PRIVATISATION</b>	<b>RESULTAT NATIONAL 2008</b>	<b>L'ÉCHANTILLON</b>	<b>%</b>
<b>RES</b>	76	23	30.26
<b>CT</b>	211	09	04.26
<b>CP</b>	47	03	06.38
<b>CA</b>	92	13	14.13

### *2.3 La méthodologie de l'enquête*

L'étude réalisée auprès de 32 entreprises a été conduite en deux temps :

- 1) Une première série d'entretiens a été réalisé avec 03 responsables de la SGP El ouest et 01 responsable du groupe ERCO. Ces deux sociétés se sont occupées à la fois des appels d'offres, des négociations, de l'application des résolutions du CPE et du suivi des échéanciers des paiements relatifs aux différentes formes de cessions.
- 2) Une deuxième série d'entretiens a été réalisé avec des responsables des entreprises retenues. Les entretiens d'une durée de deux à trois heures, s'appuyaient sur un questionnaire abordant les différents aspects de la performance. Ils ont été menés pour

70 % auprès du PDG ou du DG de l'entreprise. Pour 20 % auprès de directeurs fonctionnels et pour 10 % de directeurs opérationnels. 90% des interlocuteurs rencontrés sont des membres des conseils de direction.

## **Section 2 : L'analyse de l'enquête**

### **1. Pourquoi a t-on préconisé le traitement par le logiciel sphinx plus**

Il s'agit d'un logiciel qui permet à la fois :

- d'établir le questionnaire,
- remplissage et traitement des données.

### **2. Evaluation du jeu de données**

#### ***Le taux de retour est de 82% [min 0%]***

Le taux de retour est de 82% [min 0%]. Sur les 32 entreprises, on a pu visiter que 26 ce qui fait qu'on a récolté 26 observations.

#### ***Taux de remplissage***

Pour l'ensemble des répondants, le taux de remplissage global des questions est de 97.4% [min 0%].

#### ***Concentration des questions fermées***

Le questionnaire comprend 27 questions fermées uniques, le coefficient de concentration est de 59.

Les réponses aux questions fermées sont très concentrées. Les individus formulent des réponses très homogènes aux questions fermées.

Le coefficient de concentration est le calcul de la différence moyenne pour chaque question fermée entre la modalité la plus citée et la modalité la moins citée. Il est donc compris entre 0 et 100.

#### ***Les questions fermées multiples***

## Richesse des réponses aux questions fermées multiples

Le questionnaire comprend 8 questions fermées multiples, le taux de remplissage est de 52% des réponses possibles. Le taux de remplissage est satisfaisant.

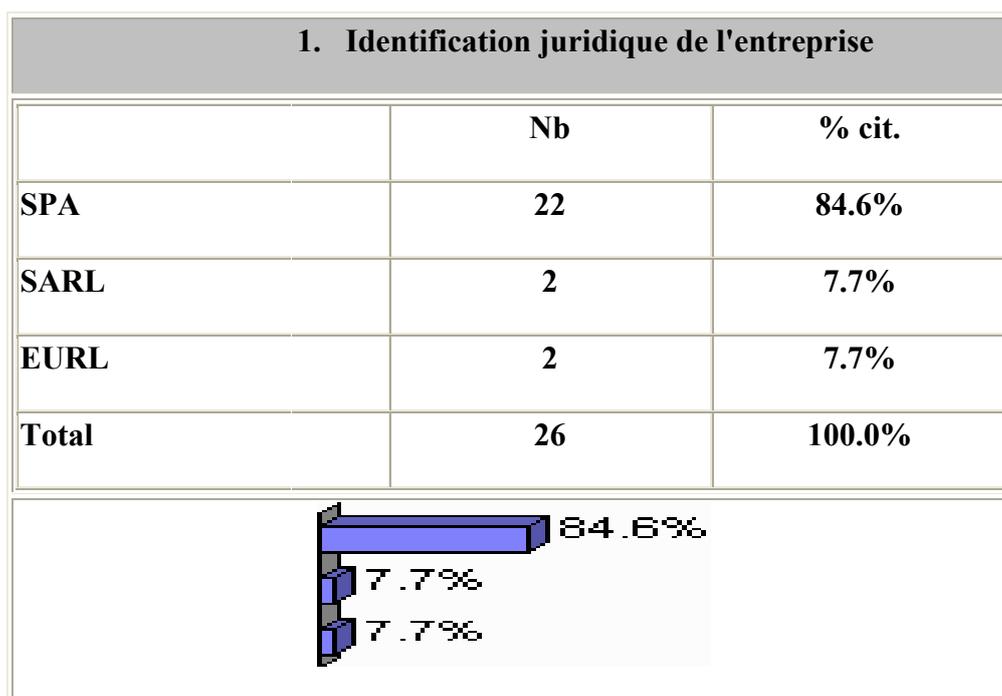
Le taux de remplissage des questions fermées multiples indique le pourcentage des modalités disponibles utilisées en moyenne par les répondants.

### 3. L'analyse des résultats

Il ressort de l'analyse des données retenues dans notre échantillon ce qui suit :

#### 3.1 Identification des entreprises post privatisation

On a essayé à travers cette étape de cerner les entreprises observées par leurs : statut juridique, secteur d'attache, la taille la forme de privatisation et la date de l'opérationnalité de la nouvelle entreprise. Ces indicateurs vont nous faciliter la compréhension et l'analyse d'autres variables.



- 1) Les sociétés par actions avec les 84% occupent la première place dans la nature juridique des sociétés post privatisation. L'actionnariat n'étant pas une option comme dans la formation des entreprises privées. Ce choix n'est pas fortuit, car en matière de dispositions juridiques, les nouveaux acquéreurs des entreprises privatisées trouvent plus de facilités dans le montage juridique des entreprises acquises.

- 2) Le recours aux sociétés par actions est aussi dicté par l'absence d'accompagnement financier par banques publiques ou privées installés en Algérie. Devant cette difficulté, les nouveaux acquéreurs recourent à la forme SPA pour réunir les ressources financières exigées pour l'achat des entreprises convoitées. Viennent en second position les SARL et les EURL avec 7.7% pour chacune des deux.

<b>2. Secteur d'attache de l'entreprise</b>		
	<b>Nb</b>	<b>% cit.</b>
<b>Industrie</b>	<b>5</b>	<b>19.2%</b>
<b>BTPH</b>	<b>6</b>	<b>23.1%</b>
<b>Services</b>	<b>11</b>	<b>42.3%</b>
<b>Agroalimentaires</b>	<b>0</b>	<b>0.0%</b>
<b>Mines et carrières</b>	<b>4</b>	<b>15.4%</b>
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>100.0%</b>

Secteur	% cit.
Services	42.3%
BTPH	23.1%
Mines et carrières	15.4%
Industrie	19.2%
Agroalimentaires	0.0%

**Contrairement** à l'idée reçue et à l'opposé de la segmentation du marché algérien où le secteur du BTPH est en pleine expansion, cette activité occupe la seconde place après les entreprises de services. Ce choix trouve son explication dans le retour de capital plus rapide dans les services que dans la production où le délai de récupération du capital investi est plus long. Dans notre échantillon l'activité imprimerie et distribution par exemple étaient les plus sollicitées.

Le secteur industriel occupe la troisième place pour plusieurs raisons. Le faible engouement des acquéreurs privés s'explique par la destruction des situations financières des entreprises. Des passifs lourds (dettes, créances interentreprises, charges sociales, charges fiscales et parafiscales, charges financières,...) additionnés à la vétusté et l'obsolescence des

équipements ce qui explique en partie la mauvaise qualité des produits incapables de faire face à la concurrence (mêmes produits ou produits de substitution) décourageaient les repreneurs privés pour investir dans le secteur de l'industrie.

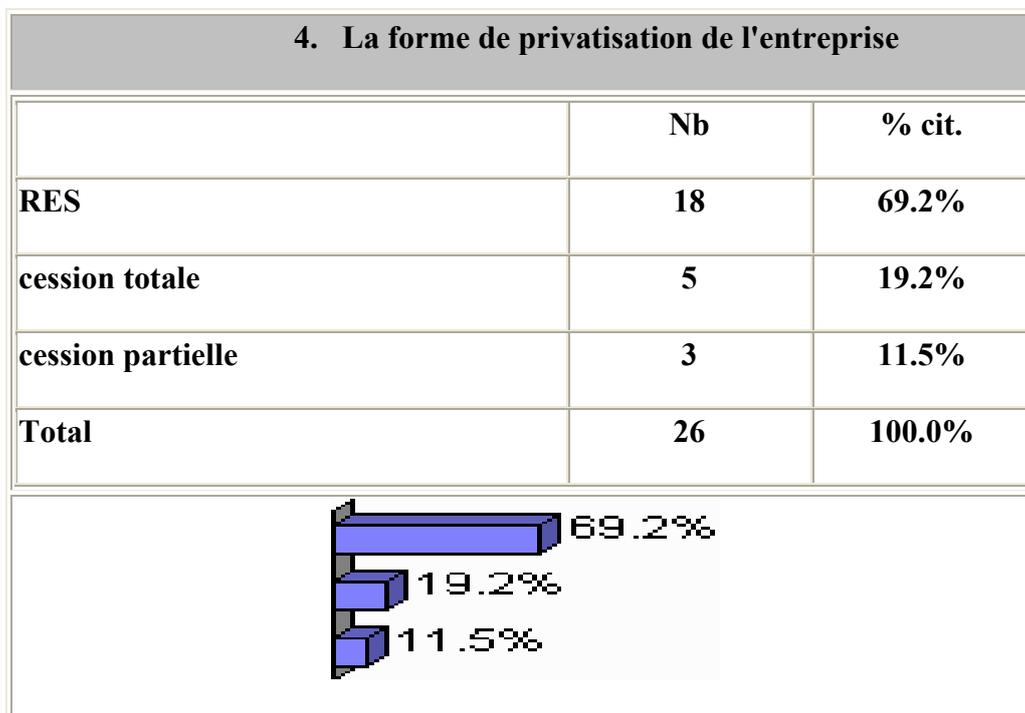
<b>3. Taille de l'entreprise</b>		
	<b>Nb</b>	<b>% cit.</b>
<b>TPE (1-9employés)</b>	<b>0</b>	<b>0.0%</b>
<b>PME (9-250employés)</b>	<b>26</b>	<b>100.0%</b>
<b>Grande (plus de 250)</b>	<b>0</b>	<b>0.0%</b>
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>100.0%</b>

A horizontal bar chart with three bars. The top bar is labeled '0.0%' and is very short. The middle bar is labeled '100.0%' and is the longest, extending across most of the chart area. The bottom bar is labeled '0.0%' and is also very short. The bars are blue with a 3D effect.

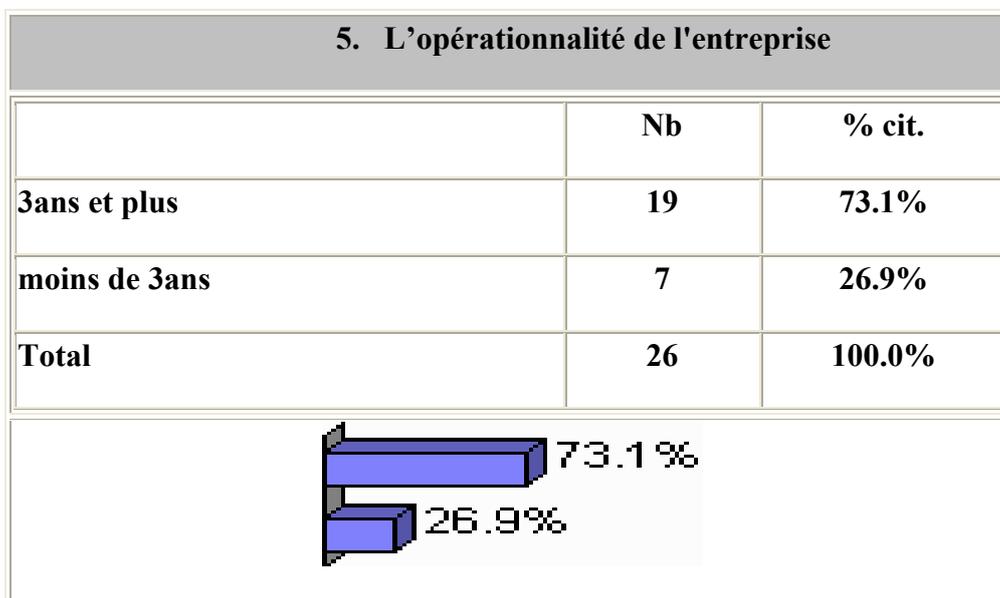
*Les entreprises privatisées telles que regroupées dans notre échantillon sont en quasi majorité des PME.* Les 26 entreprises observées ont des effectifs salariés qui varient entre 9 et 250 salariés. D'une manière générale, nous avons relevé au niveau des entreprises observées des effectifs inférieur à 150.

*Ceci s'inscrit dans un cadre plus général qu'est la nouvelle configuration du tissu économique algérien dont le principal support est les PME et dont les pouvoirs publics accordent beaucoup d'avantages financiers en plus des politiques de mise à niveau qui préconisent les accords de partenariat européen.*



*Plus de 73 % des entreprises ont été privatisé entre 2004 et 2006 ce qui rejoint les statistiques nationales sachant que l'Etat a cédé plus de 287 entreprises.* Cela s'inscrit dans la politique globale des privatisations du pays. L'accélération ou le ralentissement des privatisations sont fonction de la situation financière du pays, elle-même fonction du prix du baril du pétrole. Sans négligé les délais qu'encoure la cession des entreprises publiques où on a constaté un écart important entre la date de cession et l'entrée en exploitation de l'entreprise. Ce ci est dû essentiellement aux lourdeurs du dispositif juridique régissant la privatisation accompagné de lenteurs bureaucratiques.

*Le résultat du tableau (4) confirme que le mode juridique le plus usuel et le plus rapide du passage à la privatisation est la RES avec 69% loin devant les autres formes juridiques.* Cession totales 19% et 11% pour les cessions partielles qui nécessitent souvent des délais qui dépassent les 03 années.



### 3.2 L'impact de la privatisation sur la rentabilité de l'entreprise

Une entreprise rentable n'est rien d'autre qu'une entreprise qui crée des richesses, que les outputs couvre largement les inputs. Les capitaux rapportés sont supérieur aux capitaux engagés. La rentabilité c'est l'aptitude de l'entreprise à dégager des résultats en rapport avec les moyens mis à sa disposition. Or l'entreprise publique pendant longtemps ne sait soucier de ce concept, n'ayant jamais eu problèmes de financement, ni les dirigeants étaient sanctionnés par rapport aux résultats escompté,..... elle n'a fait que cumulé les défaillances sue une longue période ce qui expliquerait en partie les résultats négatifs. Cela à continuer pour l'entreprise publique algérienne en dépit de toutes les aides financières qu'elle on a bénéficié (assainissements financiers). Même après ouverture du marché comme stipulé par le modèle de l'analyse économique, « l'absence de pression externe est le facteur explicatif de l'inefficacité des entreprises publiques ». D'une façon générale, l'entreprise publique a demeuré toujours inefficace<sup>252</sup>, peut être même l'ouverture du marché après 1988 a alourdit sa situation de départ, concurrence rude avec un risque de faillite et la contrainte de performer

<sup>252</sup> Voir la situation du secteur public marchand dans le chapitre précédent.

tout en ayant des moyens ou des investissements pour la majeure partie obsolètes et/ou vétustes.

Les effets présumés par la privatisation<sup>253</sup> nous incitent à penser que les entreprises privatisées devront être en mesure d'améliorer leur performance.

### Qu'on est-il pour les entreprises relevant de notre échantillon ?

Les résultats de notre analyse nous indiquent selon le tableau suivant que plus de la moitié des entreprises observées sont rentable et seulement 11,5% sont en situation de déséquilibre. Ces résultats peuvent être expliqués par la situation financière des entreprises avant la privatisation (Sachant que 45% des entreprises observées étaient bénéficiaires sur les 03 derniers exercices) qui elle-même s'explique par les dépenses financières engagées par l'Etat pour la restructuration à la fois financière et organisationnelle, mais aussi la taille de l'entreprise.

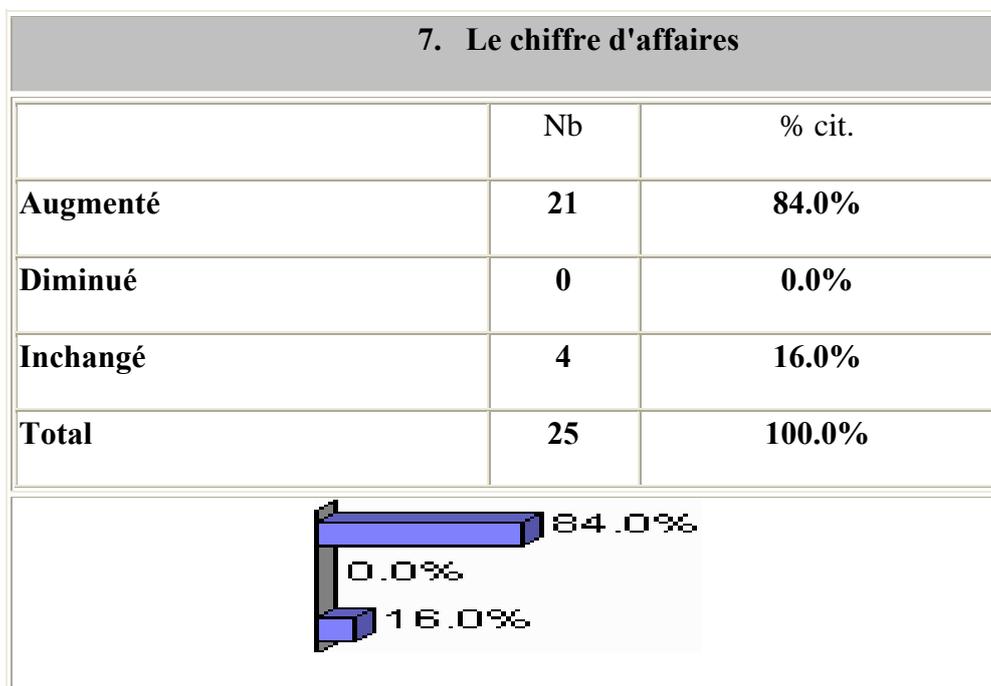
6. La rentabilité financière		
	Nb	% cit.
<b>Rentable</b>	<b>15</b>	<b>57.7%</b>
<b>Déficitaire</b>	<b>3</b>	<b>11.5%</b>
<b>Situation d'équilibre</b>	<b>8</b>	<b>30.8%</b>
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>100.0%</b>

A 3D bar chart with three horizontal bars. The top bar is labeled '57.7%' and corresponds to 'Rentable'. The middle bar is labeled '11.5%' and corresponds to 'Déficitaire'. The bottom bar is labeled '30.8%' and corresponds to 'Situation d'équilibre'.

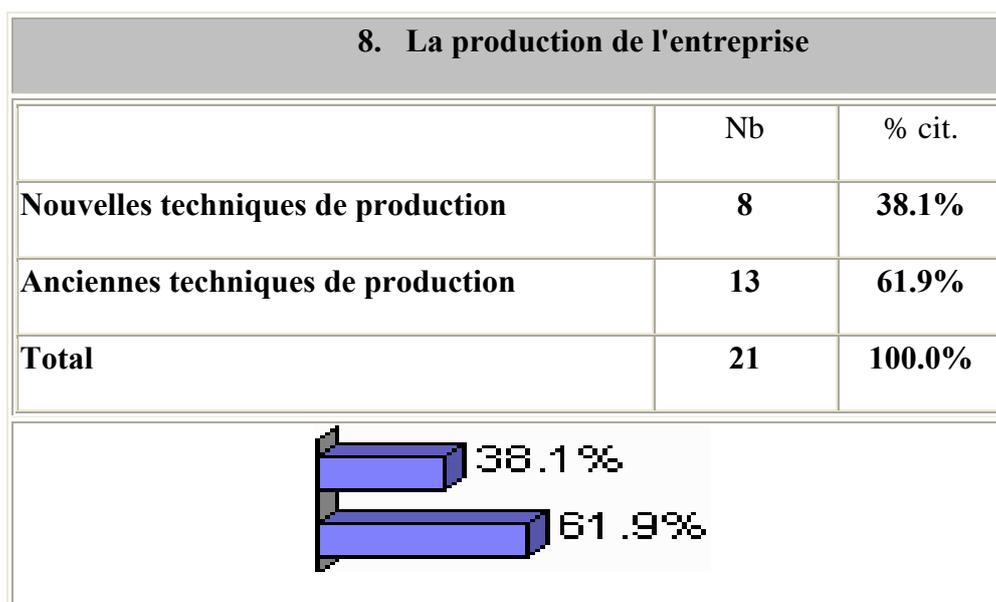
Pour appuyer ce résultat, nous avons observé la variation du chiffre d'affaires de ses entreprises. Les résultats ont montré que le chiffre d'affaire a augmenté pour 84% des entreprises privatisées et aucune des entreprises observées n'a vu son chiffre d'affaire diminué. Ceci peut être dû essentiellement à l'évolution du secteur auquel l'entreprise appartient qu'il soit un secteur en plein croissance, en maturité ou en déclin. Selon les

<sup>253</sup> Selon les théories sous-jacentes à la notion de privatisation

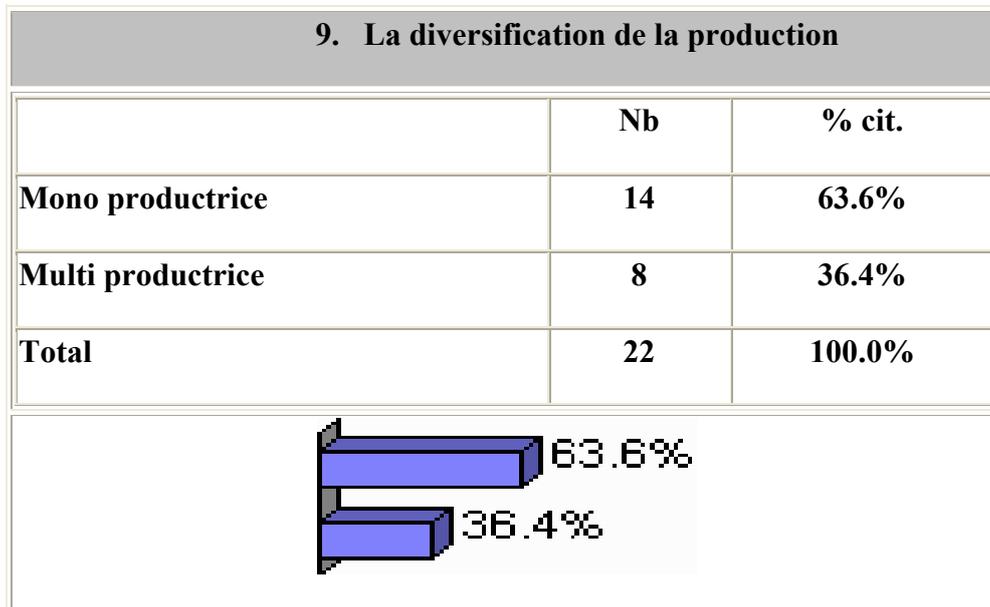
tableaux précédents, 42% des entreprises observées appartiennent au secteur des services et 23% au BTPH. Mais aussi la situation économique du pays et les programmes et projets économiques lancés par l'Etat tel que l'autoroute est-ouest, le quinquennat du bâtiment....



Par rapport l'observation précédente, on ne peut associer l'évolution du chiffre d'affaires au techniques de production du fait que 70% des entreprises observées affirme avoir gardé les mêmes procédés de production et seulement 38% ont développé de nouvelles techniques de production.



Mais on peut associer l'évolution du chiffre d'affaire du fait que 64% des entreprises observées sont des entreprises concentrées sur la production d'un seul produit et seulement 36% ont opté pour la diversification.

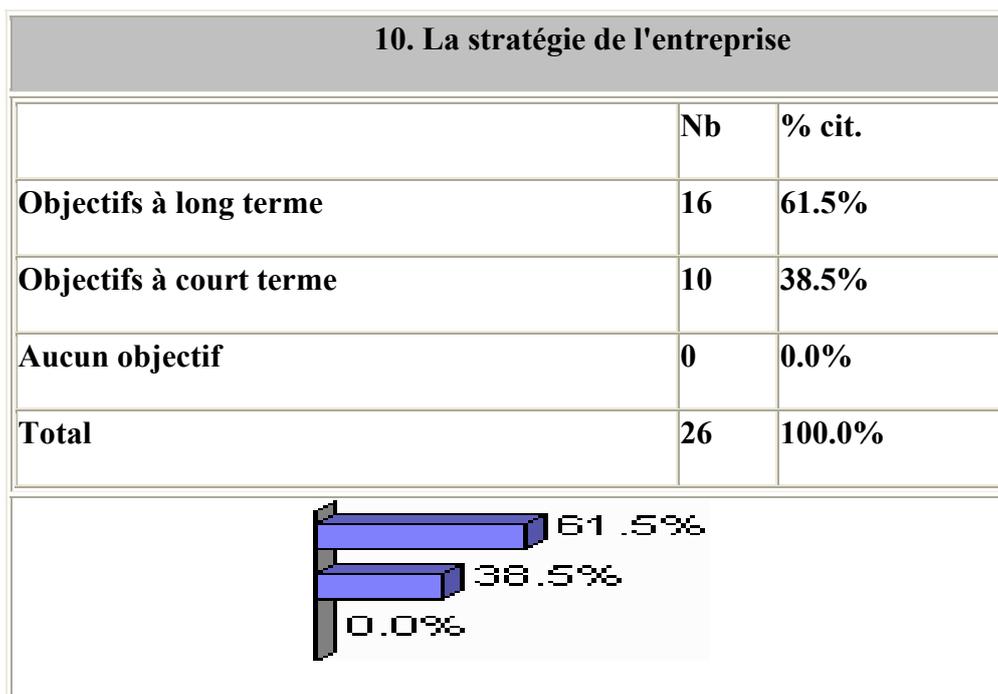


*Pour résumé ainsi l'impact de la privatisation sur la rentabilité des entreprises, le résultat demeure mitigé. Du fait que les entreprises privatisées étaient en majorité potentiellement viables mais aussi le maintien des anciens procédés de production. Malgré que ces entreprises affirment avoir enregistré un meilleur chiffre d'affaires.*

### 3.3 L'impact de la privatisation sur l'efficacité de l'entreprise

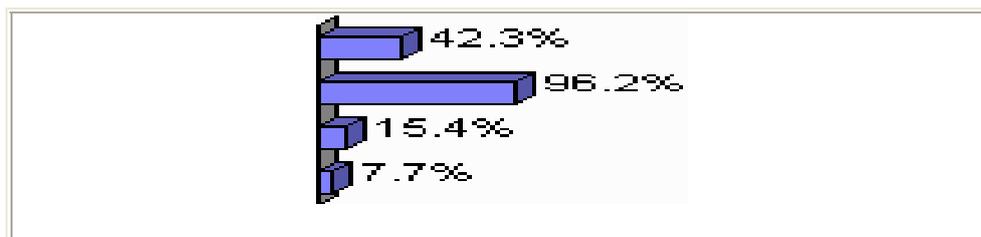
Selon plusieurs études, les principaux facteurs à l'origine de l'inefficacité des entreprises publiques tiennent à la multiplicité de leurs objectifs et à l'incohérence de ceux-ci avec une utilisation optimale des ressources tant humaines que matérielles de l'organisation. En outre, l'absence ou l'inexistence d'une définition claire des objectifs et le manque d'autonomie de décision des gestionnaires publics dû essentiellement à la politique de l'actionnaire unique (L'état) sont des facteurs qui renforcent l'inefficacité des entreprises publiques.

En cédant les entreprises publiques aux opérateurs privés, elles chercheront à améliorer leurs efficacité économique et opérationnelle afin d'atteindre des objectifs de profits et de pouvoir.



En matière de stratégie le tableau (10) indique que 61,5% des entreprises observées inscrivent dans leurs politiques de redressement des entreprises privatisées des actions à long et moyen terme. Ainsi des plans stratégiques sont établis dans tous les domaines de l'activité de l'entreprise et cela conformément aux dispositions dictés par les cahiers de charges et les clauses établis entre la SGP et les repreneurs privés en matière de maintien de l'activité et l'effectif, l'investissement. 38.5 % ont des vues à court terme et dans ce cas, il s'agit plus particulièrement des activités où les marchés sont incertains et où la concurrence est rude. Car favoriser par l'ouverture du marché à l'importation, à ce titre nous citons le textile, le cuir, le plastique, l'agroalimentaire, le bâtiment,....

<b>11. La concurrence de l'entreprise</b>		
	<b>Nb</b>	<b>% obs.</b>
<b>Publics</b>	<b>11</b>	<b>42.3%</b>
<b>Privés</b>	<b>25</b>	<b>96.2%</b>
<b>Importés</b>	<b>4</b>	<b>15.4%</b>
<b>Informels</b>	<b>2</b>	<b>7.7%</b>
<b>Total</b>	<b>26</b>	



Le tableau (11) nous informe sur les difficultés que rencontrent les entreprises observées en matière de concurrence. 96,2% redoutent la concurrence que leur livre le secteur privé national, soit 25 entreprises observées parmi les 26 retenues. 42,3% redoutent les concurrents publics. D'une manière générale, les 26 entreprises observées craignent la concurrence que leur livre le secteur privé souvent cette concurrence est déloyale, nous nous contentons de citer la fraude fiscale.

12. Le marché de l'entreprise		
	Nb	% obs.
<b>Local</b>	24	92.3%
<b>Régional</b>	16	61.5%
<b>National</b>	7	26.9%
<b>International</b>	1	3.8%
<b>Total</b>	26	

Category	Percentage
1	92.3%
2	61.5%
3	26.9%
4	3.8%

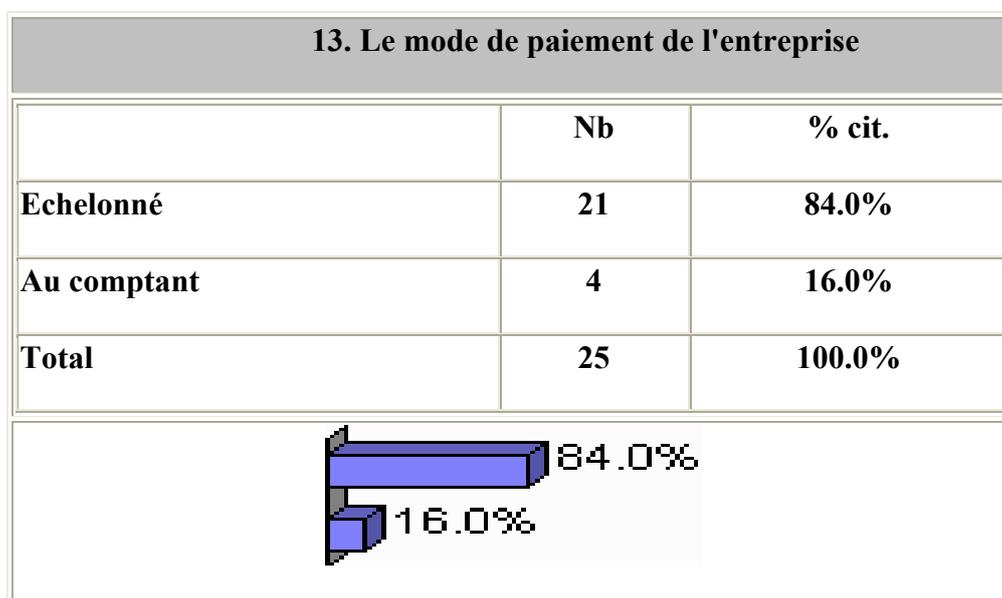
Tableau (12) relate l'importance du rayonnement géographique des entreprises privées. La majeure partie soit 92% se limitent au marché local, suivi du marché régional. Ceci s'explique à la fois par la taille de l'entreprise, son passé qui à l'origine été créée pour servir les localités (EPL) et par l'activité elle-même de l'entreprise (services et BTPH).

### 3.4 L'impact de la privatisation sur les investissements

L'investissement est l'un des éléments clés de la croissance économique d'une entreprise. Qu'il soit matériel ou immatériel, c'est un flux qui alimente le stock du capital et qui augmente le potentiel de la productivité d'une entreprise.

La privatisation est perçue comme un moyen d'attirer les investisseurs étrangers dont l'espoir d'augmenter les ressources d'investissements, de transferts de technologies, de mise à niveau, de qualification de personnel, développer l'activité,.....).

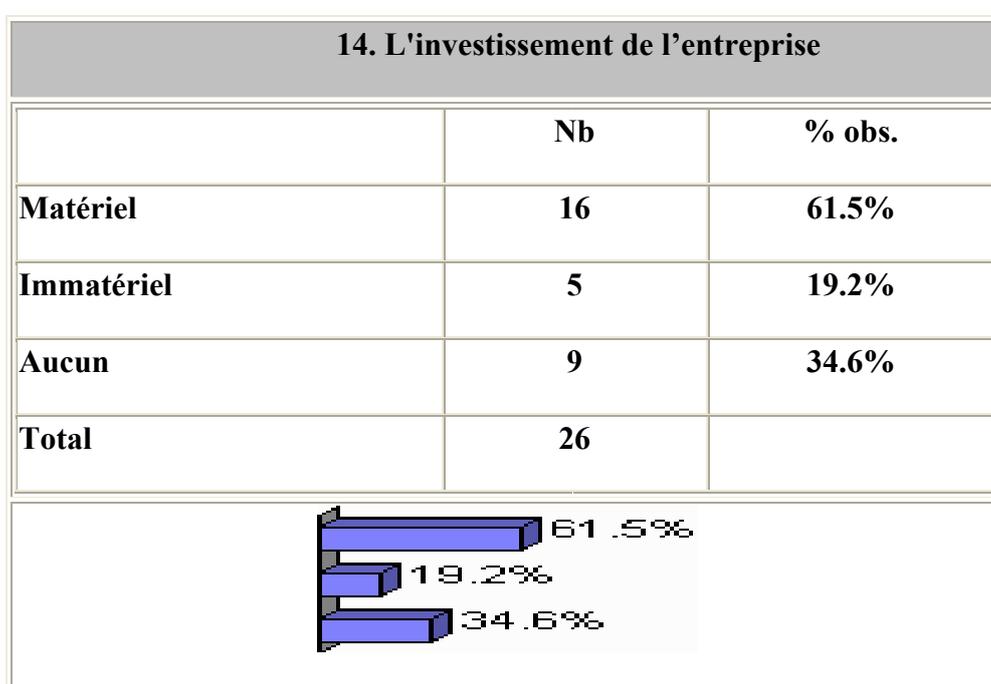
Dans ce cadre, les entreprises privatisées devront augmenter leurs dépenses d'investissement afin de maintenir et/ ou développer l'activité pour faire face à la concurrence et garder une place dans le marché. En plus pour le cas des entreprises de notre échantillon, développer l'investissement est une des clauses du contrat de privatisation. Le repreneur a présenté un business plan lors des appels d'offres qu'il doit respecter.



Le tableau ci-dessus (13) retrace le mode de paiement des cessions, le fractionnement du prix d'achat est le plus utilisé. La fixation d'un échéancier offrait la possibilité aux repreneurs de dépasser le cap du stress financier, en les invitant à commencer à travailler dès la reprise des entreprises. Le paiement au comptant se place loin derrière le paiement échelonné et le

recours au comptant est préconisé pour toute la TPE et plus particulièrement celles qui exercent dans les services.

Pour rappel, la législation échelonne le paiement des actifs cédés entre 15 et 20 ans pour les RES. Pour les cessions totales dans tous les cas de figure le délai d'acquittement ne peut excéder les 04 années suite à des négociations avec la SGP. Dans le cas où la SGP est favorable pour un paiement échelonné, nous avons constaté que seulement une petite partie du prix de cession fait l'objet d'un fractionnement. Quant aux acquisitions partielles, les paiements étaient au comptant.



Le tableau (14) nous renseigne sur les flux investissements post privatisation. Car tous les repreneurs s'engagent à opérer de nouveaux investissements après la reprise des entreprises publiques. 61,5% ont investi dans les équipements pour redresser l'outil de production (sachant que les entreprises publiques souffraient en premier lieu de la vétusté des équipements) en opérant des investissements de remplacement et de capacité. Il est à noter que l'investissement immatériel reste faible soit 19%, le 1/5 des entreprises observées ont considéré que la formation, le recyclage, les recherches et développement ou encore la promotion et publicité sont nécessaires à la survie de l'entreprise. *Ce qui explique aussi le manque de considération accordée à l'investissement immatériel, c'est tout le problème de l'entreprise algérienne quelque soit la nature de sa propriété.*

Reste à remarquer que 34% des opérateurs non réalisé aucun investissement quelque soit sa nature, cela est dû essentiellement au manque de financement.

15. Difficultés de financement de l'entreprise		
	Nb	% obs.
Financement à long et moyen terme	14	53.8%
Financement à court terme	17	65.4%
<b>Total</b>	<b>26</b>	

Catégorie	% obs.
Financement à long et moyen terme	53.8%
Financement à court terme	65.4%

Le financement des cycles d'investissements et d'exploitation est consigné dans le tableau ci-dessus. Nous relevant qu'au lieu que les entreprises soient confrontées à la disponibilité des ressources financières pour le financement du besoin d'investissement soit 53,8%, alors elles se trouvent beaucoup plus confronter aussi aux problèmes de financement du cycle d'exploitation avec un taux de 65%. *Ceci s'explique par l'absence de dispositions d'accompagnement financier des entreprises privatisées. Mais aussi pour le cas des RES, un problème d'hypothèque du moment que l'achat de l'entreprise est échelonné sur 15 à 20ans ce qui ne leur permet pas d'accéder à la propriété totale de l'entreprise. (Main levée après paiement total du montant de la cession).*

### 3.4 L'impact de la privatisation sur l'actionnariat de l'entreprise

Les formes de propriété observées lors du début de la post-privatisation en Algérie sont variées, à ceci près que l'actionnariat est le plus souvent très concentré car selon les statistiques nationales, de 2001 à 2008 sur les 464 cessions enregistrées 211 ces des privatisations totales et 34 privatisation partielle à plus de 50%. Alors qu'aucune des entreprises enregistrées ne sont cotée en bourse d'Alger. La concentration est plus accentuée dans les entreprises dont le capital est contrôlé par des *outsiders*, qu'ils soient locaux ou étrangers.

En conformité avec certains modèles économiques, les firmes dont le capital est détenu majoritairement par des investisseurs privés réaliseraient une performance supérieure à celle de sociétés placées sous le contrôle de leurs salariés. Ces dernières seraient forcément soumises à un processus de «dégénérescence» qui les transformerait en firmes classiques, à actionnaire unique. Par ailleurs, les sociétés étrangères sont supposées avoir plus facilement accès au capital et à l'expertise nécessaires à la restructuration.

<b>16. Le nombre d'actionnaires ou d'associés de l'entreprise</b>		
	<b>Nb</b>	<b>% cit.</b>
<b>(1-3)</b>	<b>6</b>	<b>23.1%</b>
<b>(3-6)</b>	<b>2</b>	<b>7.7%</b>
<b>(6-9)</b>	<b>1</b>	<b>3.8%</b>
<b>(9-12)</b>	<b>0</b>	<b>0.0%</b>
<b>(12&lt;)</b>	<b>17</b>	<b>65.4%</b>
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>100.0%</b>

Nombre d'actionnaires/associés	Percentage
(1-3)	23.1%
(3-6)	7.7%
(6-9)	3.8%
(9-12)	0.0%
(12<)	65.4%

Le tableau (16) explique clairement l'hétérogénéité en matière de gouvernement d'entreprise. Le nombre d'actionnaire varie selon la forme de privatisation, il est restreint quand il s'agit de cession totale ou partielle, il varie entre 1 et 9 actionnaires. Il s'agit essentiellement de repreneurs privés ou des groupements familiaux (EURL ou SARL). Par contre, il est très large, quand il s'agit de RES où les salariés sont présents au conseil d'administration et le nombre des actionnaires peut atteindre les 50.

17. Les actions de l'entreprise		
	Nb	% cit.
<b>Concentration des actions</b>	<b>9</b>	<b>34.6%</b>
<b>Dispersion des actions</b>	<b>17</b>	<b>65.4%</b>
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>100.0%</b>

A horizontal bar chart with two bars. The top bar is blue and represents 'Concentration des actions' at 34.6%. The bottom bar is also blue and represents 'Dispersion des actions' at 65.4%.

Le tableau (17) confirme le résultat cité ci-dessus et décline la concentration des actions, où nous avons constaté une forte dispersion des actions soit 17 observations sur 26, cela est dû à la composante de notre échantillon où la RES occupe la première place avec 70%.

### 3.5 L'impact de la privatisation sur l'emploi

Dans une économie mondialisée fondée sur le savoir et l'intangible, le capital humain d'une entreprise constitue l'un de ces principaux atouts où la croissance des besoins en personnel qualifié et disposant d'une formation solide, qu'il s'agit d'un apprentissage ou d'une formation professionnelle complémentaire supplémentaire se fait sentir.

Les travaux sur le capital humain définissent ce dernier comme l'ensemble des savoirs, savoirs –faire et capacités productives accumulés par un individu. Ces savoirs sont indispensables aux entreprises pour leurs garantir le succès également dans le futur.

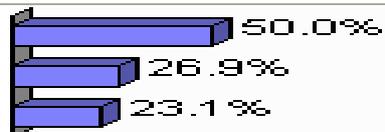
En Algérie, en plus de faible investissement en capital humain, les entreprises n'arrivent pas à conserver son personnel hautement qualifié ni à attirer le personnel étranger qualifié cela est dû à un contexte socio économique et politique peu attrayant.

Pour le volet social de l'entreprise, la privatisation est perçue beaucoup plus une menace qu'opportunité qui permet le développement et l'amélioration de la compétence humaine.

Ajouté à cela, le maintien de l'effectif apparaît dans les clauses du contrat de privatisation, chose qui est plus ou moins contradictoire avec l'objectif de profit.

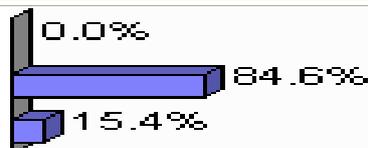
### 18. Le nombre de l'effectif de l'entreprise

	Nb	% cit.
Augmenté	13	50.0%
Diminué	7	26.9%
Inchangé	6	23.1%
Total	26	100.0%



### 19. La qualification du personnel

	Nb	% cit.
Haute	0	0.0%
Moyenne	22	84.6%
Faible	4	15.4%
Total	26	100.0%



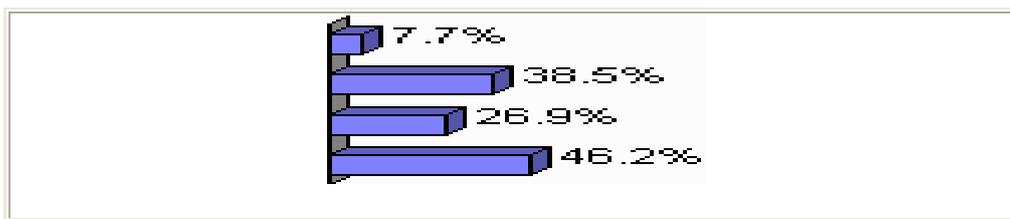
20. Les salaires		
	Nb	% cit.
Supérieur au SMIG	20	76.9%
SMIG	6	23.1%
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>100.0%</b>

A horizontal bar chart with two bars. The top bar is blue and represents 76.9%. The bottom bar is also blue and represents 23.1%.

Les tableaux (19) et (20), nous livrent sur la nature quantitative et qualitative du salariat dans les entreprises reprises. 50% des entreprises observées ont créés de nouveaux postes de travail ce qui dénotent le respect de leur engagement vis-à-vis la SGP. 26,9% ont réduit leur effectif, généralement ces des départ à la retraite non remplacé ou encourager les départs volontaires. 23,1% ont pu maintenir le même effectif. Quant à la qualification, le constat est clair, les employés moyennement encadré soit 84,6% autrement dit 22 entreprises sur les 26 observées, ce qui explique des salaires distribués, **77% distribuent des salaires légèrement supérieur au SMIG et 23% ne distribuent que le SMIG. Ce ci explique en partie le manque de motivation des personnels.**

21. Les conflits dans l'entreprise		
	Nb	% obs.
Conflits entre dirigeants et actionnaires	2	7.7%
Conflits entre dirigeants et salariés	10	38.5%
Conflits entre les salariés	7	26.9%
Aucun	12	46.2%
<b>Total</b>	<b>26</b>	



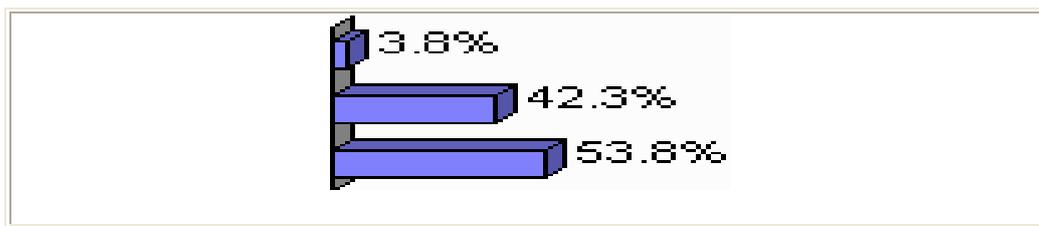
22. La communication		
	Nb	% obs.
les mécanismes formels	17	65.4%
les mécanismes informels	17	65.4%
<b>Total</b>	<b>26</b>	

Catégorie	Pourcentage
1	65.4%
2	65.4%

Les tableaux (21) et (22) ont une forte corrélation car ils nous renseignent sur les conflits et la communication dans les entreprises privatisées observées. 10 sur 26 entreprises soit 38,5% reconnaissent des conflits entre dirigeants et salariés d'où la raison du recours aux mécanismes formels de communication soit 65,4% soit 17 sur 26. Car le même taux est enregistré par le recours aux mécanismes informels. *Ceci explique qu'il n'existe aucune frontière entre la communication formelle et informelle*

23. La prise de décision			
		Nb	% cit.
<b>long</b>		<b>1</b>	<b>3.8%</b>
<b>moyen</b>		<b>11</b>	<b>42.3%</b>
<b>rapide</b>		<b>14</b>	<b>53.8%</b>
<b>Total</b>		<b>26</b>	<b>100.0%</b>



Le tableau (23) nous éclaire sur le temps imparti à la prise de décision. Il ressort clairement que les prises de décisions sont devenues très rapides avec la privatisation qui auparavant sous la coupe de l'Etat les lenteurs étaient très significatives du mode de fonctionnement des entreprises publiques.

#### 4. Analyse par variables croisées : logiciel sphinx plus

##### 4.1 Analyse de la variable «situation financière » avec d'autres variables

Tableau croisé 1 : entre situation financière de l'entreprise et le secteur d'attache				
	Rentable	Déficitaire	Situation d'équilibre	Total
industrie	4	1	0	5
BTPH	5	0	1	6
services	2	2	7	11
agroalimentaires	0	0	0	0
mines et carrières	4	0	0	4
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>26</b>

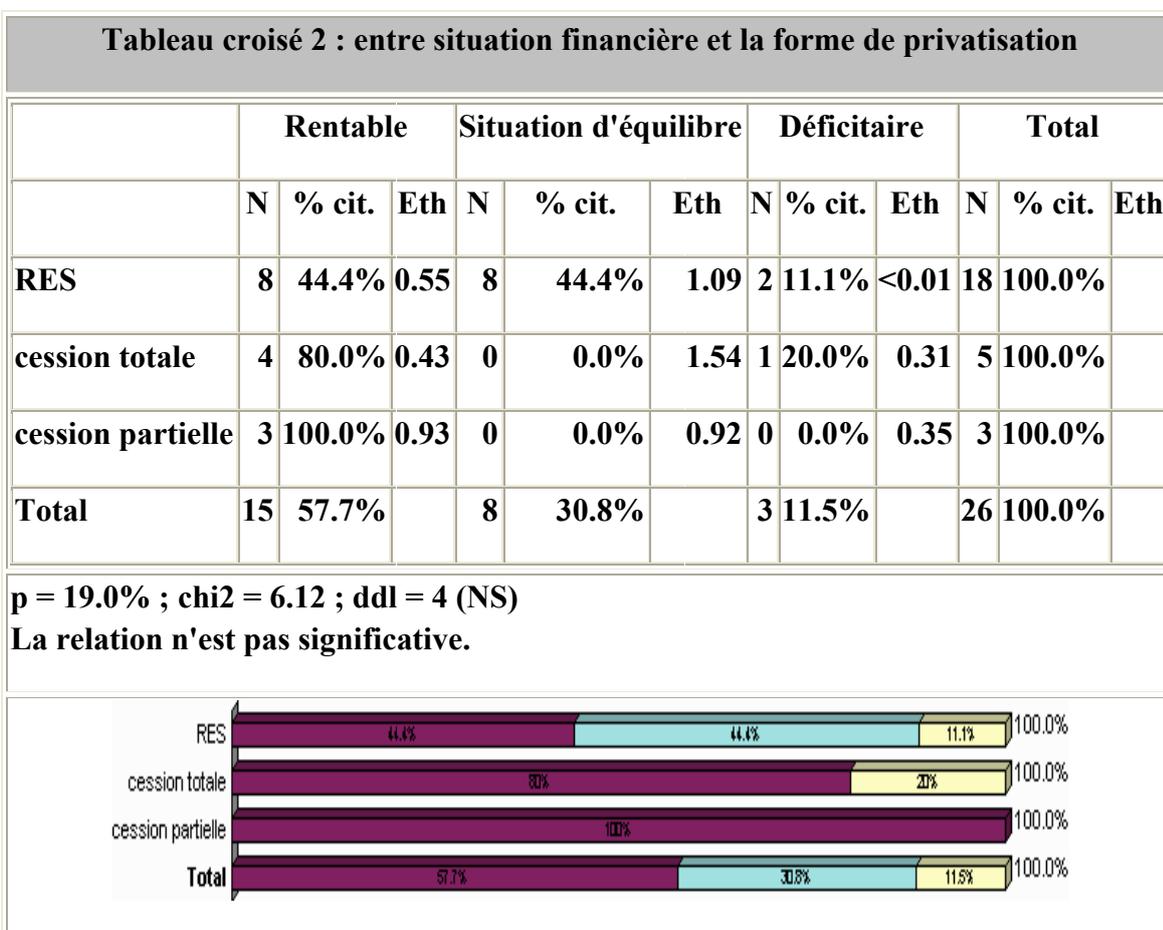
**p = 2.7% ; chi2 = 14.24 ; ddl = 6 (S)**  
**La relation est significative.**

Secteur	Rentable (%)	Déficitaire (%)	Situation d'équilibre (%)
industrie	80%	20%	0%
BTPH	83.3%	0%	16.7%
services	18.2%	18.2%	63.6%
agroalimentaires	0%	0%	0%
mines et carrières	100%	0%	0%
<b>Total</b>	<b>57.7%</b>	<b>11.5%</b>	<b>30.8%</b>

Le tableau ci-dessus donne le résultat d'un croisement de deux variables « la situation financière de l'entreprise » et « la nature de l'activité » afin de déterminer la relation entre elles. Ceci confirme qu'il existe une relation et elle est significative.

Le tableau reprend les trois possibilités financières de toute entreprise : rentable, déficitaire, situation d'équilibre. Il ressort et cela contrairement à l'idée reçue que les entreprises n'ont pas été privatisées parce qu'elles étaient déficitaires, bien au contraire les informations récoltées et après traitement des bilans des 03 exercices comptables avant privatisation indiquent clairement que la majorité écrasante de ces entreprises étaient rentables. 57% des entreprises observées sont rentables dont 80% en industrie, 83,3% en BTPH, 100% en mines et carrières et 18,2% en services. Ainsi que 63.6% des entreprises de services étaient en situation d'équilibre et seulement 11,5% des entreprises observées sont en situation de déséquilibre dont seulement une entreprise en industrie et 02 entreprises en services.

*Ceci dénote que les pouvoirs publics ont consenti beaucoup d'efforts en matière d'assainissement financier.*



Le tableau croisé 2 vérifie la relation entre la variable « situation financière » et la variable « forme de privatisation ». Le chi2 ne reconnaît pas la signification du croisement car il est inférieur à 10,5. Il est à noter que ces croisements ont été traités par le logiciel Sphinx plus.

<b>Tableau croisé 3: entre situation financière et confusion des fonctions (dirigeant et propriétaire)</b>				
	<b>Rentable</b>	<b>Déficitaire</b>	<b>Situation d'équilibre</b>	<b>Total</b>
<b>Le propriétaire</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>22</b>
<b>Autre</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>4</b>
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>26</b>

**p = 29.5% ; chi2 = 2.44 ; ddl = 2 (NS)**  
**La relation n'est pas significative.**

Catégorie	Rentable (%)	Déficitaire (%)	Situation d'équilibre (%)
Le propriétaire	54.5%	0%	36.4%
Autre	75%	0%	25%
Total	57.7%	0%	30.8%

Le tableau croisé (3) témoigne des résultats obtenus du croisement de deux variables. « La situation financière de l'entreprise » et « la nature du dirigeant ». Ceci nous a permis d'apprécier la rentabilité de l'entreprise soit quand le dirigeant est lui-même le propriétaire, soit le manager est autre, donc recruté pour s'occuper de cette fonction.

*Le constat est que dans la plupart des cas, les entreprises privatisées rentables sont dirigées par les propriétaires. Ce résultat s'inscrit dans la culture même de la PME algérienne où la séparation de fonctions entre la propriété et le management est très difficile à opérer.*

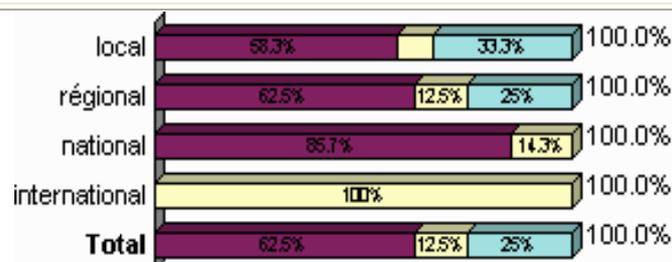
Ceci dit que la relation entre ces deux variables de nos observations n'est pas significatif. Le chi2 est inférieur à 10,5.

**Tableau croisé 4 : entre situation financière et segment du marché**

	Rentable	Déficitaire	Situation d'équilibre	Total
<b>local</b>	<b>14</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>24</b>
<b>régional</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>16</b>
<b>national</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>7</b>
<b>international</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>48</b>

**p = 10.7% ; chi2 = 10.44 ; ddl = 6 (PS)**

**La relation est peu significative.**



Le tableau croisé (4) renseigne le croisement entre la « situation financière » et « les segments du marché ». La relation entre les deux variables est peu significative. Certaines entreprises peuvent être rentables sur le marché local, régional, national ; d'autres peuvent être déficitaire tout en ayant des segments de marché à l'échelle national ou régional ou même local. Ou encore, il existe des entreprises qui arrive à écouler leurs produits sur le marché local mais non sur le régional et national. Il faut noter que :

- L'appartenance à un profil ne dépend pas du secteur d'activité. Donc on peut trouver des entreprises concurrentes dans deux profils différents et des entreprises de secteurs d'activités différents dans le même profil.
- Le niveau de la performance de l'entreprise ne dépend nullement du niveau d'appartenance. On trouve des entreprises performantes et des entreprises non performantes dans chacun des profils.

- L'appartenance à un profil dépend de l'histoire passée de l'entreprise et des évolutions auxquelles elle a été confrontée au cours de son existence

<b>Tableau croisé 5 : entre situation financière et la concurrence</b>												
	Rentable			Situation d'équilibre			Déficitaire			Total		
	N	% cit.	Eth	N	% cit.	Eth	N	% cit.	Eth	N	% cit.	Eth
<b>Privés</b>	14	56.0%	0.14	8	32.0%	0.32	3	12.0%	<0.01	25	100.0%	
<b>Publics</b>	8	72.7%	0.21	2	18.2%	0.27	1	9.1%	0.07	11	100.0%	
<b>Importés</b>	3	75.0%	0.11	0	0.0%	1.05	1	25.0%	0.58	4	100.0%	
<b>Informels</b>	1	50.0%	0.05	1	50.0%	0.43	0	0.0%	0.24	2	100.0%	
<b>Total</b>	26	61.9%		11	26.2%		5	11.9%		42	100.0%	

**p = 74.9% ; chi2 = 3.47 ; ddl = 6 (NS)**  
**La relation n'est pas significative.**

Legal Form	Rentable (%)	Situation d'équilibre (%)	Déficitaire (%)
Privés	56%	32%	12%
Publics	72.7%	18.2%	9.1%
Importés	75%	0%	25%
Informels	50%	50%	0%
Total	61.9%	26.2%	11.9%

Dans la même logique du tableau croisé (4), le tableau (5) croise les deux variables 'situation financière » et « la nature juridique des concurrents ». il en résulte qu'il n'existe pas de relation entre la situation de l'entreprise et les produits concurrents.

**Tableau croisé 6 : entre situation financière et type d'investissement**

	Rentable	Déficitaire	Situation d'équilibre	Total
<b>matériel</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>16</b>
<b>immatériel</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>5</b>
<b>aucun</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>9</b>
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>30</b>

**p = 6.4% ; chi2 = 8.90 ; ddl = 4 (PS)**

**La relation est peu significative.**



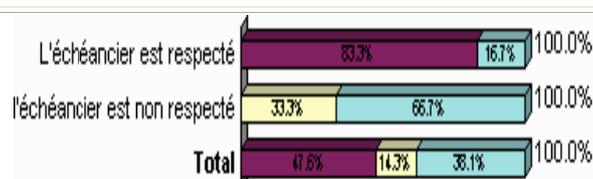
Le tableau (6) croise la variable « situation financière » et « la nature de l'investissement ». Il en résulte qu'il existe une relation entre ces deux variables mais elle demeure peu significative. L'investissement n'entraîne pas ou n'améliore pas la rentabilité des entreprises, quelque soit sa nature. On a observé que 16 entreprises dont 03 en situation de déséquilibre financier ont effectué des dépenses d'investissement matériel. 09 d'autres n'ont effectué aucune dépense d'investissement dont 07 en situation financière positive. Comme il faut le souligner que très peu d'entreprises accordent une importance à l'investissement immatériel. La priorité étant donnée à l'investissement matériel.

**Tableau croisé 7: entre situation financière et échéancier de paiement**

	Rentable	Déficitaire	Situation d'équilibre	Total
L'échéancier est respecté	10	0	2	12
L'échéancier est non respecté	0	3	6	9
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>21</b>

$p = <0.1\%$  ;  $\chi^2 = 14.87$  ;  $ddl = 2$  (TS)

La relation est très significative.



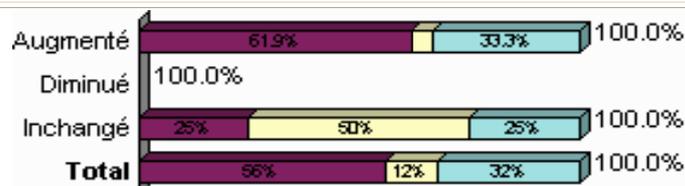
Le tableau ci-dessus croise « la situation financière de l'entreprise » et « le respect de l'échéancier de paiement ». Il en résulte qu'il existe une forte relation entre ces deux variables, car le paiement des actifs cédés est obligation consignée dans le contrat. Quelle soit rentable ou non, les repreneurs sont obligés à s'acquitter du prix d'achat. Le tableau démontre que toutes les entreprises qui représentent une situation financière positive ou quelques unes (02) équilibrées payent leurs dûs au trésor public. Mais les entreprises déficitaires ne payent pas leur dû.

**Tableau croisé 8: entre situation financière de l'entreprise et l'évolution de l'effectif**

	Rentable	Déficitaire	Situation d'équilibre	Total
Augmenté	13	1	7	21
Diminué	0	0	0	0
Inchangé	1	2	1	4
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>25</b>

$p = 3.7\%$  ;  $\chi^2 = 6.62$  ;  $ddl = 2$  (S)

La relation est significative.



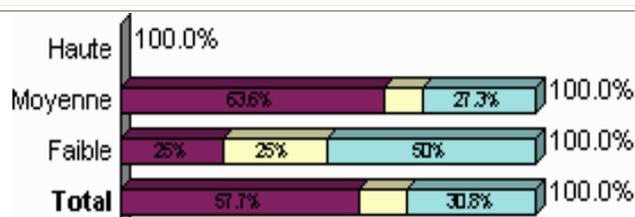
Ce croisement entre « la situation financière » et « les effectifs » accorde une importance à l'évolution de l'activité de l'entreprise. La relation entre les deux variables est significative ce qui nous amène à croire que les entreprises équilibrées financièrement, se sont celles qui recrutent le plus.

**Tableau croisé 9: entre situation financière et qualification du personnel**

	Rentable	Déficitaire	Situation d'équilibre	Total
<b>Haute</b>	0	0	0	0
<b>Moyenne</b>	14	2	6	22
<b>Faible</b>	1	1	2	4
<b>Total</b>	15	3	8	26

$p = 33.5\%$  ;  $\chi^2 = 2.19$  ;  $ddl = 2$  (NS)

La relation n'est pas significative.



D'une manière un peu particulière, le tableau ci-dessus croise la situation financière et le niveau des qualifications du personnel. Il en résulte qu'il n'existe pas de relation entre ces deux variables. Sachant les entreprises observées sont de taille moyenne et la qualification de leurs personnel est moyenne. Aucune entreprise n'a déclaré détenir un personnel hautement

qualifié. *Une grande partie des entreprises observées rentables ou non ont une main d'œuvre de qualifications moyenne.* Les raisons peuvent être d'une autre nature liée par exemple au gouvernement d'entreprise, manque de formation, manque de financement,.....

<b>Tableau croisé 10 : entre situation financière et conflits sociaux</b>				
	<b>Rentable</b>	<b>Déficitaire</b>	<b>Situation d'équilibre</b>	<b>Total</b>
<b>Conflits entre dirigeants et actionnaires</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
<b>Conflits entre dirigeants et salariés</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>10</b>
<b>Conflits entre les salariés</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>7</b>
<b>Aucun</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>12</b>
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>31</b>

**p = 22.3% ; chi2 = 8.21 ; ddl = 6 (NS)**  
**La relation n'est pas significative.**

Catégorie	Rentable (%)	Déficitaire (%)	Situation d'équilibre (%)
Conflits entre dirigeants et actionnaires	100.0%	0.0%	0.0%
Conflits entre dirigeants et salariés	30.0%	30.0%	40.0%
Conflits entre les salariés	28.6%	28.6%	42.9%
Aucun	66.7%	0.0%	33.3%
Total	48.4%	16.1%	35.5%

Le tableau ci-dessus retrace l'impact des conflits sociaux sur la situation financière de l'entreprise. Il en résulte que la relation n'est pas significative. Ceux-ci tiennent probablement à d'autres raisons à titre d'exemple la nature des contrats de travail (CDD, CDI)

#### 4.2 Le croisement d'autres variables

<b>Tableau croisé 11: entre type d'investissements et difficultés de financement</b>				
	matériel	Immatériel	aucun	Total
<b>Financement à long et moyen terme</b>	12	2	2	16
<b>Financement à court terme</b>	13	4	4	21
<b>Total</b>	25	6	6	37

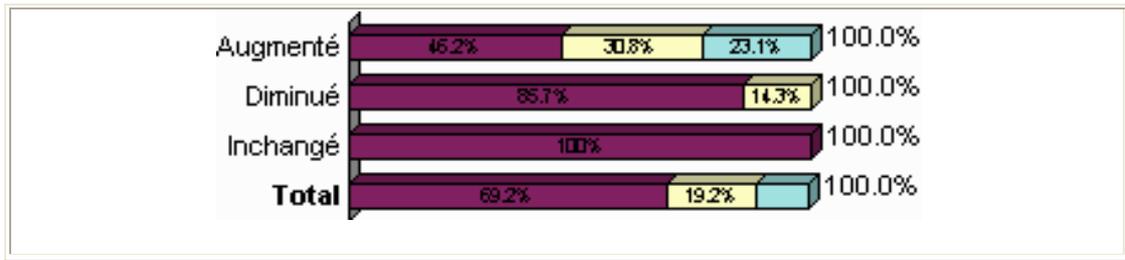
**p = 70.1% ; chi2 = 0.71 ; ddl = 2 (NS)**  
**La relation n'est pas significative.**

Type de financement	matériel (%)	Immatériel (%)	aucun (%)
Financement à long et moyen terme	75%	12.5%	12.5%
Financement à court terme	61.9%	19.0%	19.0%
Total	67.6%	16.2%	16.2%

La relation entre les différents types d'investissements avec les difficultés de financement n'est pas significative.

<b>Tableau croisé 12: entre forme de privatisation et évolution de la production</b>				
	RES	cession totale	cession partielle	Total
<b>Augmenté</b>	6	4	3	13
<b>Diminué</b>	6	1	0	7
<b>Inchangé</b>	6	0	0	6
<b>Total</b>	18	5	3	26

**p = 12.4% ; chi2 = 7.24 ; ddl = 4 (PS)**  
**La relation est peu significative.**



Le croisement des variables forme de privatisation et l'évolution de la production donne un résultat peu significatif. Le niveau de production dépend à la fois du niveau de la demande et de la qualité des biens et/ ou services fournis au marché mais aussi de la concurrence selon les dirigeants interrogés.

**Tableau 22 : Tableau récapitulatif des variables croisées des 26 entreprises observées, traitement du logiciel sphinx**

N°	Les variables croisées	Probabilité (p) %	Chi2	Degré de liberté ddl	Résultats
1	1. Situation financière (rentable, déficitaire, situation d'équilibre)	2,71	14,24	6	S
	2. Secteur d'attache (local, régional, national, international)				
2	1. Situation financière (rentable, déficitaire, situation d'équilibre)	19	6,12	4	NS
	2. Forme de privatisation (RES, cession totale, cession partielle)				
3	1. Situation financière (rentable, déficitaire, situation d'équilibre)	29,5	2,4	2	NS
	2. Confusion des fonctions (propriétaire et dirigeants)				
4	1. Situation financière (rentable, déficitaire, situation d'équilibre)	10,7	10,44	6	PS
	2. Segment du marché (local, régional, national, international)				
5	1. Situation financière (rentable, déficitaire, situation d'équilibre)	74,9	3,47	6	NS
	2. Concurrence (privé, publique, importé, informel)				

6	1. Situation financière (rentable, déficitaire, situation d'équilibre)	6,4	8,9	4	PS
	2. Type d'investissement (matériel, immatériel, aucun)				
7	1. Situation financière (rentable, déficitaire, situation d'équilibre)	<0,1	14,87	2	TS
	2. Echancier de paiement				
8	1. Situation financière (rentable, déficitaire, situation d'équilibre)	3,7	6,62	2	S
	2. Evolution de l'effectif				
9	1. Situation financière (rentable, déficitaire, situation d'équilibre)	33,5	2,19	2	NS
	2. Qualification du personnel				
10	1. Situation financière (rentable, déficitaire, situation d'équilibre)	22,3	8,21	6	NS
	2. Conflits sociaux				
11	1. Type d'investissement				NS
	2. Difficultés de financement	70,11	0,71	2	
12	1. Forme de privatisation (RES, cession totale, cession partielle)	12,41	7,24	4	PS
	2. Evolution de l'effectif				

TS : très significative ; S : significative ; PS : peu significative ; NS : non significative

## **Conclusion générale**

*Est- ce que la privatisation est nécessaire pour améliorer la performance financière des entreprises publiques ou seulement les règles de l'économie de marché suffisent pour rétablir l'équilibre financier de ces entreprises ?* C'est cette question principale que nous avons retenu au départ et qui a servi de pivot à notre recherche. Afin de trouver les éléments de réponse à cette interrogation, nous avons construit notre argumentaire autour de deux grandes hypothèses que nous interprétons de la manière suivante :

- 1) L'ouverture de marché, la concurrence, l'autonomie de décision, .... , ainsi que les autres réformes vont-elles améliorer la performance des entreprises publiques ? Cette interrogation nous a permis de rechercher, à démontrer si la neutralité ou l'implication de la propriété expliquent la réalisation des objectifs de l'entreprise publique ; d'où la seconde hypothèse.
- 2) La propriété publique est par nature sous efficiente par rapport à la propriété privée (voir chapitre 03). La privatisation deviendra un vecteur essentiel qui a un impact positif sur la performance des entreprises jadis publiques.

**D'une manière générale**, on privatise et on s'attend à ce que cette entreprise qui a été privatisée améliore ses scores, et plus particulièrement sa performance financière. Selon plusieurs études tirées des expériences de différents pays et déjà dans son rapport sur l'ajustement structurel en Afrique en 1994, la Banque Mondiale reconnaissait clairement : **« que les privatisations, la réforme des entreprises publiques et la création de systèmes financiers publics sont les réformes les plus difficiles à réaliser »**. Ce même rapport mettait en avant quelques raisons à cette situation en indiquant : **« que la réforme des entreprises publiques n'a pas permis le développement du secteur privé parce qu'elle n'a pas su empêcher l'accès privilégié de ces entreprises publiques au budget, au système de crédit, à la protection tarifaire, à un statut fiscale particulier et plus globalement à la protection réglementaire »**.

Par rapport à cette conclusion générale, et en Algérie d'une manière particulière comme dans d'autres pays qui ont connu l'économie administrée, la privatisation est préconisée pour légitimer le désengagement de l'Etat de la sphère marchande car il ne peut plus continuer à supporter le poids de l'endettement des entreprises publiques plus particulièrement celles qui relèvent de la sphère marchande (voir tableau n°7 page 150).

Nous avons vu à travers notre recherche que si cet argument est accepté, logiquement le passage de la propriété publique à la propriété privé (notre seconde hypothèse) conduira à la réduction drastique de la proportion des dettes dans la configuration du capital des entreprises privatisées.

Ce constat a été construit sur l'environnement concurrentiel propre à l'économie de marché (notre première hypothèse) qui pousse les entreprises à trouver leurs propres moyens de financement. Pour étayer cela, nous avons recensé tout au long de notre recherche que l'analyse des performances des entreprises quelque soit leurs statut juridique et d'une manière générale très complexe (voir chapitre 1). Elle est autant délicate quand il s'agit d'analyser les performances des entreprises publiques avant et après privatisation (notre question principale) et cela pour plusieurs raisons. Nous avons retenu deux, qui nous semblaient, les plus pertinentes par rapport à notre travail.

- 1) La notion de performance revêt plusieurs définitions, elle est prioritairement sociale et accessoirement financière dans les ex économies administrées. Dans le cas algérien, et plus précisément dans le chapitre 4 de notre travail sur l'autogestion, la société nationale, l'entreprise socialiste et durant tout le processus de restructuration industrielle, la recherche de cette forme de performance multi dimensionnelles (sociale et économique) était omniprésente.
- 2) La seconde difficulté de la mesure de la performance tient aussi à ce que l'entreprise avant qu'elle soit privatiser, elle était de nature publique économique. C'est ce que nous avons tenté de souligner dans le chapitre 5 à travers les quatre sections réservées à l'entreprise publique économique (EPE) et à l'évolution des différents organes institutionnels chargés de la gestion du portefeuille de l'Etat (fonds de participation, holdings et les sociétés de gestion des participations de l'Etat « SGP ») ce qui a rendu encore plus difficile notre appréciation quantitative et qualitative de la performance de l'entreprise publique avant et après la privatisation.

Ajouter à cela, toutes les difficultés des données incomplètes (séries statistiques) et peu fiables sur les bilans, les comptes de résultats,..., ce qui nous a obligé, le plus souvent à procéder par recoupement d'informations quantitatives pour apprécier la performance financière. Cela nous amène à souligner, que les résultats auxquels nous avons abouti doivent être examinés avec une certaine prudence, d'où toute la question des effets de la privatisation sur la performance financière des entreprises. Ce constat est visible dans le chapitre 7 sur

l'étude empirique dont l'échantillon de base est la « SGP El Ouest » qui avait la charge d'opérer la privatisation des entreprises publiques relevant de sa compétence. Nous avons choisi 45 entreprises. Parmi celles-ci 13 sont considérées comme spécifiques, car cédées pour la majorité aux collectivités locales en tant que sièges sociaux, terrains (voir annexe n°3), ce qui a réduit le nombre à 32 entreprises dont 02 sont en litige pour un contentieux entre le propriétaire et le repreneur et 01 est fermée. Enfin compte, l'échantillon n'a pu retenir que 32 entreprises dont 29 entreprises privatisées affiliées à la « SGP El Ouest » et 03 entreprises du groupe ERCO (activité cimenterie, voir tableau n°21). Parmi celles-ci nous nous sommes contentés de ne retenir que 26 entreprises dont les informations sont plus ou moins complètes. Elles ont servi comme banque de données au traitement qualitatif par le logiciel sphinx plus, dont **les résultats obtenus, nous ont permis de relever que les relations bicéphales entre la privatisation en tant que mode de changement de propriété d'un côté, et son influence sur la performance de l'entreprise de l'autre, n'était pas clairement établi, du fait que la plupart des variables que nous avons pu croiser, ont donné des relations (des probabilités, des chi 2, et des degrés de liberté donnés) peu significatives (voir tableau n°22).** D'après les entretiens que nous avons eu avec les managers, les causes sont liées aux contraintes endogènes (capital humain et qualification du salariat, insuffisance des fonds propres, lourds passif et endettement,...) et exogènes (environnement de l'entreprise, concurrence déloyale imposé par le secteur privé formel et informel, difficultés d'accès aux différents crédits, absence d'accompagnement de la part de l'Etat, absence de mise à niveau et de suivi des entreprises privatisées....).

D'une manière générale, la privatisation telle que conçue par les pouvoirs publics devrait amener des changements réels dans le comportement des entreprises versées dans un environnement concurrentiel. Quelque soit les limites de notre travail de recherche, **nous pouvons conclure qu'il existe, un très grand écart entre les réalisations et les buts fixés au départ pour la privatisation.**

Au plan macro économique, seules 464 sur 1200 entreprises publiques (soit 38%) ont été privatisées entre 2001-2008 (voir tableau n°20 page 234). Nous avons relevé aussi que les 38% des entreprises privatisées sont livrées à elles mêmes car aucune structure de suivi n'a été prévu pour accompagner ces entreprises et, voir si elles tiennent au respect des clauses établies par les cahiers de charges au moment de la cession. Enfin, **nous avons observé aussi que l'accélération ou le ralentissement du processus de privatisation est directement lié à la situation financière de l'économie algérienne elle-même tributaire des cours du baril du**

**pétrole**. Si ce dernier est élevé, on ralentit le processus de privatisation et on dégage des ressources (rente pétrolière) pour continuer à assainir financièrement les entreprises publiques, dans cette situation, soit on verrouille juridiquement la privatisation soit, on met en veille la cession des actifs de l'Etat. Si le cours du pétrole est faible, on trouvera tous les arguments légaux pour relancer et accélérer le processus de cession des actifs publics en initiant des textes réglementaires qui écartent les obstacles probables à la privatisation.

Quel enseignement pour l'avenir du processus de privatisation en Algérie ?

## Références bibliographiques

## 1. Ouvrages

- 📖 Abdeladim Leila (1998), « Les privatisations d'entreprises publiques dans les pays du Maghreb : Maroc, Algérie, Tunisie », édition Internationales.
- 📖 Andreff Wladimir (2002), « Analyses économiques de la transition post socialistes », édition La Découverte.
- 📖 Baba Ahmed (1999), « Diagnostic d'un non développement », édition L'Harmattan.
- 📖 Badhri Mohamed (1991), « Privatisation et réforme des entreprises publiques dans les pays de l'UMA », Afrique - Orient.
- 📖 Barabel Michel et Meier Olivier (2006), « Manageor », édition Dunod.
- 📖 Benachenhou Abdelatif (2003), « L'Algérie aujourd'hui : un pays qui gagne », édition Hydrogène.
- 📖 Benissad Mohamed.E. (1995), « Les modèles de développement en Afrique », in science économique et développement endogène, sous la direction de Xavier Greffe UNESCO.
- 📖 Benissad Hocine (1999), « L'ajustement structurel: l'expérience du Maghreb», édition OPU.
- 📖 Benissad Hocine (1994), «Algérie: restructurations et réformes économiques 1979-1993», édition OPU.
- 📖 Bizaguet Armand (1988), « Le secteur public et les privatisations», PUF, Que sais-je ?
- 📖 Boujenah Yasmine (2002), « Algérie décomposition d'une industrie la restructuration des entreprises publiques (1980-2000) :l'Etat en question », édition l'Harmattan, collection histoire et perspectives méditerranéennes.
- 📖 Bourdieu Pierre (1977) « Algérie 60. Structures économiques et structures temporelles », édition Minit.
- 📖 Bouyacoub Ahmed (1988), « La gestion de l'entreprise publique industrielle », 2 tomes édition OPU.
- 📖 Bouzidi Abdelmajid (1999), « Les années 90 de l'économie algérienne: les limites de la politique conjoncturelle », édition ENAG.
- 📖 Boyer Luc (2005), « 50ans de management des organisations », édition des Organisations
- 📖 Cabin Philippe et Ruano-Borbalan Jean Claude (1999), « le management aujourd'hui théories et pratiques », actes de forum, les éditions Demos, collection Demos ressources humaines.

- 📖 Côté Marcel et Hafsi Taib (2001), « Le management d'aujourd'hui : une perspective Nord-américaine », Presses de l'université Laval , édition Economica.
- 📖 Dayan Armand (1999), « Manuel de Gestion », Volume 1, éditions Ellipes AUF.
- 📖 Denis-Judis Xavier & Petit Jean-Pierre (1998), « les privatisations », édition Montchrestien.
- 📖 Djeflat Abdelkader (2005), « Gouvernance locale et économie de la connaissance au Maghreb », édition Dar El Adib.
- 📖 Drago Roland (2001) « Quel avenir pour les entreprises publiques », édition PUF, collection Cahiers des sciences morales et politiques.
- 📖 Druker Peter (1989), « Les nouvelles réalités : de l'Etat providence à la société de savoir », Inter Editions.
- 📖 Durupty Michael (1986), « Les entreprises publiques, gestion et contrôle », édition PUF.
- 📖 Hellriegel Don et Slocum W.John (2006), « Management des organisations », édition de Boeck 2<sup>e</sup> édition.
- 📖 Labaronne Daniel (1999), « Les privatisations à l'Est », édition Management société, collection l'actualité de la gestion.
- 📖 Laggoune Walid (1996), «Le contrôle de l'état sur les entreprises privées industrielles en Algérie: genèse et mutations», Préface Mahiou Ahmed, éditions internationales.
- 📖 Lallement Michel, Madoui Mohamed, Abedou Abderrahmane, Bouyacoub Ahmed (2006), « De la gouvernance des PME-PMI : regards croisés France-Algérie », édition L'Harmattan.
- 📖 Le Duff Robet (1999), « Encyclopédie de la Gestion et du Management », édition Dalloz.
- 📖 Gatty Jean (1998), « Principes d'une nouvelle théorie de l'Etat », économie en liberté, édition PUF.
- 📖 Gabrié Hubert & Jacquier Jean-Louis (1994), « La théorie moderne de l'entreprise l'approche institutionnelle », préface de H.A.Simon, Economica, collection Gestion.
- 📖 Guerraoui Driss & Richet Xavier (1995), « Stratégies de privatisation comparaison Maghreb – Europe », éditions Toubkal & l'Harmattan
- 📖 Guislain Pierre (1995), « les privatisations un défi stratégique juridique et institutionnel », édition De Boeck Université.
- 📖 Hachimi Sanni Yaya (2007), « Les privatisations en Afrique occidentale entre mythes et réalités, promesses et périls : l'administration africaine à la croisée des chemins », édition Presses de l'université Laval, collection Nord-Sud.

- 📖 Hafsi Taib (1984), « Entreprise publique et politique industrielle », édition McGraw-Hill, collection stratégie et management.
- 📖 Ménard Claude (1990), « L'économie des organisations », édition la Découverte collection Repères.
- 📖 Mebtoul Abderrahmane (2002), «L'Algérie face aux défis de la mondialisation- réformes économiques et privatisation», édition OPU
- 📖 Mekideche Mohamed (2000), « L'Algérie entre économie de rente et économie émergente», édition Dahleb.
- 📖 Milgrom Paul et Roberts John (1997), « Economie, organisation et management », édition De Boeck Université.
- 📖 Pesqueux Yvon (2007), « Gouvernance et privatisation », édition PUF, collection la politique étalée.
- 📖 Kennedy Carol (1999), « Toutes les théories du management », édition Maxima.
- 📖 Kornai Janos (1984), « Socialisme et économie de la pénurie », édition Economica.
- 📖 Jarroson Bruno (2000), « 100 ans de Management, un siècle de mangement à travers les écrits » association progrès du management, édition Dunod.
- 📖 Joffre Patrick, Lemire Louise et Rouillard Christian (2005), « Gestion privée et management public, une perspective québécoise et française », édition EMS collection management et société.
- 📖 Nizet Jean et Pichault François (2007), « Les performances des organisations Africaines, pratiques de gestion en contexte incertain » préface de Pierre Louart, édition L'Harmattan collection conception et dynamique des organisations.
- 📖 Richet Xavier (1996), « Grands problèmes économiques », édition Hachette.
- 📖 Sadi Nacer-Eddine (2006), « La privatisations des entreprises publiques en Algérie : Objectifs, modalités et enjeux », Préface de Jacques Fontanel et Vincent Plauchu, édition L'Harmattan.
- 📖 Tlemçani Rachid (1999), « Etat, Bazard et globalisation : l'aventure de l'infatih en Algérie », édition El Hikma.

## 2. Revues

- ✍ Adli Zoheir (2004), « Réformes économiques et performances des entreprises publiques agroalimentaires : le cas de l'ERAD d'Alger (1983-2000) », Revue CREAD n°68-69, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> trimestre.

- ✍ Albert Stéphane et Buisson Claudie (2002), « Entreprises publiques le rôle de l'Etat actionnaire », la documentation Française.
- ✍ Bahidji Kamel (1997), « Autonomie, rationalité et management des entreprises publiques : épreuve de la rationalité économique », CREAD n° 39, 1<sup>e</sup> Trimestre.
- ✍ Bahidji Kamel (1987), « Ajustement structurel et nouvelle politique industrielle : rupture et perpétuation », CREAD n° 12, 4<sup>e</sup> Trimestre.
- ✍ Belattaf Matouk (1997), « Modalités et difficultés de mise en œuvre de la privatisation de l'entreprise publique économique en Algérie », CREAD n° 39, 1<sup>e</sup> Trimestre.
- ✍ Benabdallah Yacine (2006), « L'Algérie dans la perspective de l'accord d'association avec l'Union européenne », Revue du CREAD, n° 75, second semestre.
- ✍ Benosmane Mahfoud (1999), « Privatisation – instrument de compétitivité internationale en Algérie », 9<sup>e</sup> Conférence générale de l'EADI.
- ✍ Bernheim Yves (1998), « Les mesures de la performance des entreprises », Revue Française de Comptabilité N°298, p.67
- ✍ Boujmaa R (2003), « La privatisation des entreprises de l'Etat ou la complexité d'un processus », Revue d'économie et de statistiques appliquées n°3, éditée par INPS.
- ✍ Bounoua Chaib (2003), « Processus d'informalisation de l'économie algérienne et économie de marché : éléments d'une problématique » Publication de l'Université de Tlemcen.
- ✍ Bouyacoub Ahmed (1997), « L'économie algérienne et le programme d'ajustement structurel », Printemps, Confluences n°21.  
[http://www.revues-plurielles.org/uploads/pdf/9\\_21\\_8.pdf](http://www.revues-plurielles.org/uploads/pdf/9_21_8.pdf)
- ✍ Bouyacoub Ahmed (1997), « L'entreprise publique et l'économie de marché 1988-1993 », CREAD n° 39, 1<sup>e</sup> Trimestre.
- ✍ Bouyacoub Ahmed (1997), « La difficile adaptation de l'entreprise aux mécanismes de marché », CREAD n° 39, 1<sup>e</sup> Trimestre.
- ✍ Bouyacoub Ahmed (1987), « Quelques hypothèses concernant les nouveaux mécanismes de l'entreprise restructurée », CREAD n° 12, 4<sup>e</sup> Trimestre.
- ✍ Bouyacoub Ahmed (1987), « Activité économique et taille des entreprises », CREAD n° 12, 4<sup>e</sup> Trimestre.
- ✍ Bozec Richard (2004), «Analyse comparative de la performance entre les entreprises publiques et les entreprises privées, le problème de mesure et son impact sur les résultats », Revue d'analyse économique, Vol 80, N°4, Décembre, p.619-654.

- ✍ Calori Roland, Livian Yves-Frédéric et Sarnin Philippe (1989), « Pour une théorie des relations entre culture d'entreprise et performance économique », Revue Française de gestion N°74, p.39.
- ✍ Charreaux Gérard (1991), « Structure de propriété, relation d'agence et performance financière », Revue Economique, Vol 42, n°3.
- ✍ Charreaux Gérard (1997), « L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace? », Revue Française de Gestion, n° spécial Public-Privé, septembre-octobre.
- ✍ Chouam Bouchama (1989), « Evaluation et partage du capital au sein de l'entreprise publique restructurée », CREAD n°12, 4<sup>e</sup> trimestre.
- ✍ Chouam Bouchama (1998), « L'expérience de la privatisation en Algérie », Revue algérienne d'économie et gestion, université d'Oran, n°2.
- ✍ Chouraqui Ghislain (1989), « Les privatisations en Grande-Bretagne: les leçons d'une expérience », Revue française d'économie, Vol 4, n° 2
- ✍ Cossé P.Yves (1981), « L'Algérie en transition », Revue Projet n°155.
- ✍ Dégot Vincent (1992), « Les entreprises publiques peuvent elles être des entreprises comme les autres ? » Revue françaises de gestion N° 89, Juin- juillet –août.
- ✍ Desbrières Philippe (2002), « Les actionnaires salariés », Revue Française de Gestion, n°141, novembre-décembre.
- ✍ Dorval Brunelle (1979), « Droits de propriété et capital : une contribution à l'analyse de l'embourgeoisement », Revue les cahiers du socialisme N°4, automne, p. 212-244.
- ✍ Fries Steven, Lysenko Tatiana, Polanec Saso (2004), « Environnement des affaires et performance de l'entreprise dans les économies en transition : enseignements tirés d'une enquête représentative », Revue d'économie du développement N°3-4 spécial, p.155.
- ✍ Javed A.Ansari (1984), « paradigmes conflictuels : l'évaluation des entreprises industrielles du secteur public en tant qu'agents du développement national », Industrie et développement N°7, Publication des Nations Unies.
- ✍ Genoud Christophe, Finger Matthias (2000), « privatisation et propriété publique : pour ou contre ? », L'expert comptable suisse n°3, rubrique gestion publique.
- ✍ Hachemi Sanni Yaya (2005), « Partenariats privé – public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique ancrage théorique et influences conceptuelles », Revue de l'innovation dans le secteur public Vol 10, N°3, article 1.
- ✍ Hulot Jean Claude (2003), « Les firmes roumaines. Actionnariat et performance dans la post privatisation », Le courrier des pays de l'Est, n°31, Janvier.

- ✍ Khemissi Chiha (2002), «L'expérience Algérienne dans le processus d'assainissement financier », Revue du chercheur, N°1, p.15-28.
- ✍ Kornai Janos (2000), « Le passage à la propriété privée », Finances et développement, septembre.
- ✍ Labaronne Daniel (1995), « Théorie des choix publics et privatisation en Europe de l'Est, avec une application à la Roumanie », Revue d'Économie du Développement, n° 3, p. 55-86.
- ✍ Labaronne Daniel (1997), « Les lenteurs de la privatisation en Roumanie. Une analyse du comportement des acteurs publics », Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest, n° 1, mars, p. 101-128.
- ✍ Labaronne Daniel (1998), « Les lenteurs de la privatisation en Europe de l'Est : une conséquence de la stratégie d'enracinement des managers ». Revue d'Économie Politique, vol. 108, n° 5, p. 671-689.
- ✍ Labaronne Daniel (1999), « Bilan des privatisations dans les pays d'Europe centrale et orientale », Courrier des pays de l'Est, n° 444, novembre, p. 3-17.
- ✍ Labaronne Daniel (2000), « Bilan des privatisations dans les pays de la CEI », Courrier des pays de l'Est, n° 1004, avril, p. 66-83.
- ✍ Labaronne Daniel (2001), « Privatisation et croissance dans les pays de l'est », La Doc. Française, Économie internationale, n° 86, février, p. 77 à 98.
- ✍ Labaronne Daniel (2002), « Privatisation et performances des firmes des économies de l'Est», Revue Économique, n°53, volume 5, p. 1013-1050.
- ✍ Mayer Colin (1996), « Gouvernement d'entreprise, concurrence et performance », Revue d'économie de l'OCDE, N°27, p.3.
- ✍ Menard Claude (2003), « L'approche néo institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats », Cahiers d'économie politique n°44.
- ✍ Melbouci Leila (2008), « L'entreprise publique industrielle Algérienne et valeurs culturelles : une possibilité de mise en place d'un management culturel ? » Revue Algérienne de management, N°3 Janvier- Juin, p .100-121.
- ✍ Mokadem Mongi (2002), « La privatisation est-elle un moyen de promotion des investissements cas de la Tunisie », 10ème assemblée générale « l'Afrique dans le nouveau millénaire » Kampala 8 – 12 décembre.
- ✍ Murray I Alan (1989), «Composition du groupe dirigeant et performance de l'entreprise », Revue Française de gestion N°74, p.6.

- ✍ Nahal Nacer (1997), « Réformes de l'entreprise publique et nouvel environnement » CREAD n°39, 1<sup>e</sup> Trimestre.
- ✍ Nioche Jean Pierre (1979), « gérer l'ambiguïté » dossier l'entreprise publique en question, Revue Française de Gestion, Mai – Juin, p.76-82.
- ✍ Revue CENEAP Analyses et Perspectives (1999), « Réformes économiques et politiques de privatisation en Algérie », n°3.
- ✍ Revue CENEAP Analyses et Perspectives (1985), « L'entreprise publique en Algérie », n°1.
- ✍ Rizopoulos Yorgos (1998), « Groupes d'intérêt, action publique et dynamique industrielle », Revue algérienne d'économie et gestion, université d'Oran, n°2.
- ✍ Talbot Henri (2003), « Secteur public, libéralisation, privatisation et service public où en est-on ? », analyses et documents économiques, N°92/93, Février – Mars, p.54-57.
- ✍ Transition et perspectives (1996), « La restructuration industrielle et la privatisation du secteur public, les cas du Chili, de la République Tchèque et de l'Egypte », Actes de la conférence du 24 Mai 1995-Alger. Institut national d'études de stratégie globale.
- ✍ Sadi Nacer-Eddine (2007), « Réflexion sur une stratégie de management et d'ajustement du processus de réforme économique en Algérie », Revue Algérienne de management, N°1 Janvier- Juin, p .93-110.
- ✍ Sadoudi M (2003), « Problématique de la réforme des entreprises publiques en Algérie », Revue d'économie et de statistiques appliquées n°3, éditée par INPS.
- ✍ Samson Yvan (2007), « L'entreprise et les sciences économiques », Revue Algérienne de management, N° 1 Janvier- Juin, p .25-44.

### **3. Thèses et mémoires**

- 📖 Boubakri Narjess (2000), « La performance des entreprises nouvellement privatisées : cas des pays en développement », thèse de doctorat en sciences de l'administration, université Laval.
- 📖 Bouzidi Abdeljellil (2007), « La transition économique en Algérie : la privatisation des entreprises publiques », thèse de doctorat en sciences économiques, Université Panthéon Sorbonne, Paris 3.
- 📖 Chatelin Celine (2001), «Privatisation et architecture organisationnelle : une contribution à la théorie de la gouvernance à partir d'une approche comparative des formes

organisationnelles publiques et privées », thèse de doctorat en sciences de gestion, université de Bourgogne.

- ☰ Deflacièrè Jean (2001), « La théorie de la firme entre propriété et liberté », mémoire DEA Épistémologie Économique, Université Paris 1, Panthéon Sorbonne.
- ☰ Debla Fateh (2007), « Système de gouvernement des entreprises nouvellement privatisées en Algérie : étude de quelques cas », mémoire de magister, université hadj lakhdar, Batna.
- ☰ Ghazal Montassel EL Awasy Ahmed (2007), « la privatisation du secteur bancaire etude comparative entre l’Egypte et la France », thèse de doctorat en sciences économiques, Université Lille2.
- ☰ Mostefa Tarek (2005), « La privatisation et les nouvelles formes de régulation du secteur public », Master 2, université saint-joseph.

#### **4. Working papers**

- ☰ Bajenaru Violeta, doctorante (2005) « Restructuration et privatisation », centre d’analyse économique, université Paul Cézanne, 14<sup>ème</sup> conférence de management stratégique, pays de la Loire, Angers. [http:// www. Stratégie-aims.com](http://www.Stratégie-aims.com)
- ☰ Benabdallah Yacine (), « L’économie algérienne entre réformes et ouverture : quelle priorité ? » CREAD, Alger.
- ☰ Charreaux Gérard « À la recherche du lien perdu entre caractéristiques des dirigeants et performance de la firme: gouvernance et latitude managériale », Université de Bourgogne - Latec/Fargo <http://www.u-bourgogne.fr/LEG/WP/1080502.pdf>.
- ☰ Cossé Pierre-Yves (2002), « Les entreprises publiques dans une économie de marché », Troisième Session du Forum Franco-vietnamien, modernisation du secteur productif et promotion de l’innovation au Vietnam, Hanoi, 20 et 21 mars.
- ☰ Hachemi Sanni Yaya (2003), « l’économie politique de la désétatisation et de la privatisation des entreprises publiques : cadre d’analyse et considérations théoriques » faculté des sciences de l’administration Université Laval <http://www.fsa.ulaval.ca/rd>
- ☰ Hatimi Imad Eddine (2003), « La performance du processus de privatisation : Nécessité d’une légitimation sociopolitique et cognitive », Chercheur associé attaché à la Chaire management stratégique international, Walter-J.-Somers, HEC Montréal, Cahier de recherche N° 20-04.

- ☞ Hervé Alexandre « Le point sur la privatisation », Université de Bourgogne - Latec/Fargo, <http://www.u-bourgogne.fr/LEG/WP/1051203.pdf>.
- ☞ Founanou Mathurun, « Méthodes de la privatisation pour les Pays en voie de développement : une approche en terme de dette/Participation », Document de travail GERSEG (Université Gaston Berger de Saint-Louis).
- ☞ Metouche Prosper (2005), « Faut-il re-nationaliser les entreprises en Afrique », université du littoral côte d'opale, laboratoire redéploiement industriel et innovation, document de travail n°102.
- ☞ Mouloud Khelif (2005), « Approches de la gouvernance et performance : le cas des organisations du secteur public », HEC Montréal.
- ☞ Vickers John & Yarrow George (1988), « Privatisation an economic analysis », the mit press, Cambridge Massachusetts.
- ☞ Universidad de San Andrés, Jorge Walter (2006), « Modes de diffusion et de différenciation des pratiques et des outils de gestion. Trois problématiques dans les privatisations en Amérique Latine », Contribution à la journée de travail du RT 30 à Aix-en-Provence, le 29 mai 2006.

## **5. Rapports**

- ☞ Rapport de la banque mondiale sur l'Afrique et le plan d'ajustement structurel 1994.
- ☞ Rapport de synthèse sur le Forum annuel des dirigeants africains, « Modernisation de la gestion de l'entreprise du secteur public et parapublic : vers une culture de performance. 2005.
- ☞ Rapport du fond monétaire international sur l'Algérie 2006.
- ☞ Rapport sur l'économie sociale en Algérie, Projet ESMESUD II 2008
- ☞ Rapport MIPI / Alger 2008 (rapport présenté à l'APN)

## **6. Presse**

- ☞ Bouyacoub Ahmed (2005), « Les trois grands reculs de l'économie algérienne 1983-2003 », Quotidien d'Oran du 19/05/2005.
- ☞ « Situation du secteur public marchand : 651 milliards de dinars de chiffre d'affaires », Le Soir d'Algérie, 07/02/2005 rubrique actualité- page4.
- ☞ « Yahia Hamlaoui établit le bilan de son secteur : 111 privatisations et partenariats en 2004 », Le Soir d'Algérie, 07/02/2005 rubrique actualité- page4.

## **Annexes**

## Annexel

### Résultats des études empiriques portant sur la performance comparée des entreprises publiques et privées

Secteur	L'entreprise publique performe mieux	Aucune différence	L'entreprise privée performe mieux
La collecte des ordures ménagères	Pier <i>et al.</i> (1974)	Hirsh (1965) Savas (1977c) Collins et Downes (1977)	Savas (1974, 1977a, 1977b, 1980) Kitchen (1976) Kemper et Quigley (1976) Pommerehne (1976) Spann (1977) Pommerehne et Frey (1977) Petrovic et Jaffee (1977) Stevens (1978) Edward et Stevens (1976-1978) Stevens et Savas (1978) Benet et Johnson (1979) Stassen (1983) McDavid (1985) Lawarrée (1986) Cubbin <i>et al.</i> (1987) Burgat et Jeanrenaud (1990) Distexhe (1993)

L'eau	Bruggink (1982) Bhattacharyya <i>et al.</i> (1994) Bhattacharyya <i>et al.</i> (1995)	Feigenbaum et Teeples (1983) Teeples et Glyer (1987) Lamber <i>et al.</i> (1993)	Mann et Mikesell (1976) Morgan (1977) Crain et Zardkouhi (1978, 1980) Mann (1979, 1980)
L'électricité	Meyer (1975) Neuberg (1977) Pescatrice et Trapani (1980) Färe <i>et al.</i> (1985) Cote (1989) Hausman et Neufeld (1991) Hjalmarsson et Verderpass (1992)	Yunker (1975) Dilorenzo et Robinson (1982)	Bagdadioglu <i>et al.</i> (1996) Kumbhakar et Hjalmarsson (1998)
Le transport Ferroviaire		Caves et Christensen (1980) Freeman <i>et al.</i> (1985)	
Le transport Aérien		Hocking (1977) Kirby (1979) Forsyth et Hocking (1980) Millward <i>et al.</i> (1983) Jordan (1982) Albon et Kirby (1983)	Davies (1977) Mackay (1979) Kirby et Albon (1985) Kirby (1986) Gillen <i>et al.</i> (1989) Barla et Perelman (1989)

			Manzini (1990) Ehrlich <i>et al.</i> (1994)
Multi -secteurs			Funkhouser et MacAvoy (1979) Kim (1981) Pryke (1982) Boardman et Vining (1989) Vining et Boardman (1992) Zaim et Taskin (1997) Reeves et Ryan (1998) Dewenter et Malatesta (2001) <sup>254</sup>
Privatisations		Boussofiane <i>et al.</i> (1997) Hutchinson (1991) Parker et Hartley (1991) Dunsire <i>et al.</i> (1991) Parker (1995)	Yarrow (1986) Bishop et Kay (1989) Megginson <i>et al.</i> (1994) Parker et Martin (1995) Parker (1994)

---

<sup>254</sup> Étude menée dans un contexte de privatisations. L'étude compare aussi des entreprises publiques et privées de divers secteurs d'activité.

		Parker et Wu (1997)	Dewenter et Malatesta (2001) Boubakri et Cosset (1998) D'Souza et Megginson (1999) Boubakri <i>et al.</i> (2001) Bortolotti <i>et al.</i> (2001) D'Souza <i>et al.</i> (2000)
--	--	---------------------	--

Source : Tableau tiré de l'article Richard Bozec (2004), « L'analyse comparative de la performance entre les entreprises publiques et les entreprises privées : le problème de mesure et son impact sur les résultats », L'actualité économique, Revue d'analyse économique, Vol 80, N°4. p619-654.

## Annexe 2

### Les études menées dans le contexte des privatisations

<b>Auteurs</b>	<b>Entreprises comparées</b>	<b>Mesure de performance</b>	<b>Résultats</b>
Yarrow (1986)	Cinq entreprises privatisées en Angleterre (1981-1985).  Marché en compétition  Groupe contrôle : firmes publiques et secteur manufacturier	Marge bénéficiaire	La rentabilité des firmes s'améliore après la privatisation.  Accroissement des bénéfices plus important dans la phase précédant la privatisation.
Bishop et Kay (1989)	Douze privatisations en Angleterre (1979-1988).  Groupe contrôle : cinq firmes publiques	Bénéfice  Rendement sur le capital  Rendement sur ventes	Amélioration des bénéfices, du rendement sur capital, du rendement sur vente et diminution de l'emploi après la privatisation.  Tendance également notée dans le secteur public.
Hutchinson (1991)	Six firmes ayant changé de statut, dans cinq industries en Angleterre (1970-1987).  Groupe contrôle : 11 firmes privées	Productivité de la main-d'œuvre  Rendement sur le capital	Résultats mixtes
Parker et Hartley (1991)	Six organisations ayant changé de statut, en Angleterre (1969-1987).  Groupe contrôle : secteur manufacturier, économie en général.	Productivité de la main-d'œuvre  Rotation de l'actif  Productivité multifactorielle  Diverses mesures Financières	Résultats mixtes
Dunsire <i>et al.</i> (1991)	Six organisations ayant changé de statut, en Angleterre (1969-1989).	Productivité de la main-d'œuvre  Diverses mesures Financières	Résultats mixtes
Meggison <i>et al.</i> (1994)	Soixante-dix privatisations à travers le monde	Diverses mesures de rentabilité calculées à partir du bénéfice	Amélioration significative des indicateurs de

	(1961-1990).	net Mesures de productivité Inputs	performance suite à la privatisation.
Parker et Martin (1995)	Onze privatisations, en Angleterre (1977-1992). Groupe contrôle : secteur manufacturier, économie en générale.	Productivité multifactorielle Productivité de la main-d'œuvre	Amélioration de la performance dans la phase menant à la privatisation.
Parker (1994)	Privatisation de <i>British Telecom</i> en 1984.	Rendement sur actif Productivité de la main-d'œuvre Productivité multifactorielle	Amélioration de la performance après la privatisation.  Facteurs explicatifs: changement de statut et compétition sur le marché.
Parker (1995)	Dix organisations ayant changé de statut, en Angleterre (1969-1984).	Productivité de la main-d'œuvre Productivité multifactorielle Diverses mesures financières	Absence d'amélioration de la performance lorsque l'entreprise publique adopte le modèle de l'entreprise privée avant de changer de statut.
Parker et Wu (1997)	Privatisation de <i>British Steel</i> en 1988. Groupe contrôle : industrie de l'aluminium en France, en Allemagne, aux États-Unis, au Canada, au Japon et en Australie.	Rendement sur actif Productivité de la main-d'œuvre Productivité multifactorielle	Le statut ne semble pas être un facteur déterminant de la performance.  Réalisation de gains d'efficacité appréciables par <i>British Steel</i> dans la phase «pré-privatisation».
Dewenter et Malatesta (2001)	Soixante-trois privatisations à travers le monde (1981-1994).	Rendement sur ventes Rendement sur actif Rendement sur le capital Lever financier Importance de la main-d'œuvre	Amélioration de la performance après la privatisation.

Boussofiane <i>et al.</i> (1997)	Neuf privatisations en Angleterre (1981-1988).	Degré d'efficacité Technique	Résultats mitigés
Boubakri et Cosset (1998)	Soixante-dix-neuf privatisations à travers le monde (1980-1992). Groupe contrôle : Entreprises privées répertoriées dans la base de données <i>Disclosure</i> .	Diverses mesures de rentabilité calculées à partir du bénéfice net. Mesures de productivité outputs	La performance des entreprises s'améliore, de manière significative, suite à la privatisation.
D'Souza et Megginson (1999)	Quatre-vingt-cinq privatisations à travers le monde (1990-1996).	Diverses mesures de rentabilité calculées à partir du bénéfice net. Mesures de productivité outputs	La performance des entreprises s'améliore de manière significative suite à la privatisation.
D'Souza et Megginson (2000)	Dix-sept privatisations (1981-1994).	Diverses mesures de rentabilité calculées à partir du bénéfice net. Mesures de productivité outputs	La performance des entreprises s'améliore, de manière significative, suite à la privatisation.
Boubakri, Cosset et Guedhami (2001)	Cent quatre-vingt-neuf privatisations dans les pays en voie de développement (1990-1998).	Diverses mesures de rentabilité calculées à partir du bénéfice net. Mesures de productivité outputs	L'amélioration de la performance suite à la privatisation est d'autant plus grande que la privatisation est suivie par une libéralisation des marchés.
Bortolotti, D'Souza, Fantini et Megginson (2001)	Trente et une privatisations de compagnies de télécommunication dans vingt-cinq pays (1981-1998).	Diverses mesures de rentabilité calculées à partir du bénéfice net. Mesures de productivité outputs	Amélioration de la performance suite à la privatisation attribuable en partie au changement de statut et à la déréglementation des marchés.

Source : Tableau tiré de l'article Richard Bozec (2004), « L'analyse comparative de la performance entre les entreprises publiques et les entreprises privées : le problème de mesure et son impact sur les résultats », *L'actualité économique, Revue d'analyse économique*, Vol 80, N°4. p619-654.

**Annexes 03**

<b>N°</b>	<b>Dénomination du repreneur</b>	<b>Dénomination de l'entreprise</b>	<b>Localisation</b>	<b>Type d'actif</b>
1	Entrepreneur privé	EDIED	Sidi Bel Abbas	Magasin de vente
2	Entrepreneur privé	EDIMCO	Sidi Bel Abbas	Terrain nu
3	Entrepreneur privé	EDIED	Sidi Bel Abbas	Siège social
4	APC Oued Rhiou	EDIPAL	Relizane	Unité Oued Rhiou
5	FNPOS	SERIWE	Chlef	Siège social
6	Wilaya Adrar	EDIPAL	Adrar	
7	Wilaya Adrar	IWA	Adrar	
8	APC Sidi Bel Abbas	EMIFOR	Sidi Bel Abbas	Siège social
9	APC Bougtob	UFCG	Bougtob	Siège social
10	Entrepreneur privé	EDIMCO	Sidi Bel Abbas	Siège social
11	Ministère du transport	EDIMCO	Tlemcen	
12	Ministère du transport	EDIMMA	Tiaret	
13	Ministère de la PME et de l'artisanat	EPCEREP	Sidi Bel Abbas	

## **Questionnaire**

Etude comparative de la performance post privatisation

Réalisé par Melle K.BENMESSAOUD

Université d'Oran

2008-2009

### 1. Raison juridique

1. SPA

2. SARL

3. EURL

### 2. Secteur d'attache

1. industrie

2. BTPH

3. services

4. agroalimentaires

5. mines et carrières

### 3. Type d'entreprise

1. TPE(1-9employés)

2. PME(9-250employés)

3. Grande(250 et plus employés)

### 4. Mode de paiement

1. échelonné

2. au comptant

### 5. Le nombre d'actionnaires

1. (1-3)

2. (3-6)

3. (6-9)

4. (9-12)

5. (12<)

6. La hauteur des participations des actionnaires au capital de l'entreprise

1. actionnaires majoritaires

2. actionnaires minoritaires

7. Date de signature du contrat de cession

1. 3ans et plus

2. moins de 3ans

8. Les modalités de privatisation

1. RES

2. cession totale

3. cession partielle

9. L'entreprise est-elle opérationnelle sur le même marché?

1. oui

2. non

10. Le champ d'activité de la nouvelle entreprise

1. Local

2. Régional

3. National

4. International

11. l'entreprise a-t-elle des perspectives à long terme?

1. Oui

2. Non

12. L'entreprise a-t-elle réalisée des investissements?

1. matériel

2. immatériel

3. aucun

13. L'entreprise réalise-elle des profits depuis le changement de statut?

1. oui

2. non

14. L'entreprise respecte-elle l'échéancier de paiement si elle n'a pas effectué le paiement au comptant?

1. oui

2. non

15. L'entreprise a-t-elle des difficultés de financement?

1. oui

2. non

16. Si oui, de quel type de financement s'agit-il?

1. financement à long et moyen terme

2. financement à court terme

17. L'entreprise a-t-elle développé de nouveaux procédés de production?

1. oui

2. non

18. L'entreprise a-t-elle diversifié sa production?

1. oui

2. non

19. Les produits concurrents sont des produits issus de la concurrence:

1. publics

2. privés

3. importés

4. informels

20. Depuis la rentrée en vigueur de la nouvelle entreprise, l'effectif à:

1. augmenté

2. diminué

3. inchangé

21. Comment jugez-vous les qualifications de votre personnel?

1. haute

2. moyenne

3. faible

22. Offrez-vous des formations aux personnels?

1. oui

2. non

23. Si oui, de quel type de formation s'agit-il?

1. technique

2. management

24. En moyenne, le niveau des salaires est:

1. supérieur au SMIG

2. SMIG

25. L'entreprise a-t-elle gardé la même structure?

1. oui

2. non

26. Si non, la nouvelle structure de l'entreprise est-elle:

1. verticale

2. horizontale

27. L'acquéreur est-il le dirigeant de l'entreprise?

1. oui

2. non

28. Existe-t-il des conflits sociaux au sein de votre organisation?

1. oui

2. non

29. Si oui, de quel type de conflits s'agit-il?

1. conflits entre dirigeants et actionnaires

2. conflits entre dirigeants et salariés

30. Les conflits, sont-ils dus aux résultats escomptés?

1. oui

2. non

31. Le directeur Gle est-il membre du CA?

1. oui

2. non

32. Le directeur Gle est-il actionnaire?

1. oui

2. non

33. Comment se fait la communication entre le directoire et le personnel?

1. les mécanismes formels

2. les mécanismes informels

34. Le processus de prise de décision est-il à votre avis?

1. long

2. moyen

3. rapide