

lRépublique Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

*Faculté des Sciences économiques, des Sciences de gestion et des Sciences
commerciales – Université /Alger 3*



MEMOIRE DE MAGISTER EN SCIENCES ECONOMIQUES

FILIERE : GESTION

Thème

**LA MATURATION DES PROJETS D'INVESTISSEMENT DANS L'ENTREPRISE
PUBLIQUE ECONOMIQUE EN ALGERIE (CAS DE LA SONIC)**

Préparé et présenté par : **Mourad KHOBZI**

Sous la direction de : **Logbi HABBA, (Chargé de cours)**

Membres du Jury

ProfesseurPrésident – Université Alger 3

Professeur.....Rapporteur

Maître de conférences.....Assesseur

Année universitaire 2023/2024

Remerciements

Il ne me sera pas difficile de remercier tout le monde car c'est grâce à l'aide de personnes très restreintes que j'ai pu ressusciter et mener ce mémoire à son terme. Aussi, ils se reconnaîtront par eux-mêmes et pour cela, je leur adresse toute ma gratitude.

Je voudrais remercier grandement mon encadreur, Monsieur HABBA Logbi, pour son aide et ses conseils tout au long de l'élaboration de ce mémoire.

Je remercie également le Président, Monsieur.....et Messieurset.....pour l'honneur qu'ils me font d'être dans le jury du présent mémoire.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

- 1- Problématique
- 2- Approche méthodologique
- 3- Plan du Mémoire

CHAPITRE 1 : STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT ET INVESTISSEMENT PUBLIC

1.1. L'approche par le projet d'investissement

- 1.1.1. Notion de projet
- 1.1.2. Maturation de projet

1.2. La politique d'investissement

- 1.2.1. Planification de l'investissement
- 1.2.2. Stratégie et financement de l'investissement

CHAPITRE 2 : LE SECTEUR PUBLIC MARCHAND

2.1. Mise en place du secteur public industriel

- 2.1.1. Contexte historique et premiers jalons
- 2.1.2. Création des entreprises publiques économiques du secteur industriel

2.2. Processus des réformes du secteur public industriel

- 2.2.1. Restructuration organique et financière
- 2.2.2. Chronologie et mode opératoire de la réforme
- 2.2.3. Organisation des Participations de l'Etat et évolution de la gouvernance du secteur public industriel

CHAPITRE 3 : EXEMPLE DE LA FILIERE DE LA CELLULOSE

3.1. Création et évolution de la filière de la cellulose

- 3.1.1. Historique

- 3.1.2. Patrimoine
- 3.1.3. Héritage SONIC
- 3.1.4. Déperdition des ressources humaines
- 3.1.5. Choix des projets
- 3.1.6. Restructuration SONIC

3.2. Panorama général du secteur du papier et de la cellulose à fin 2003

- 3.2.1. Production mondiale
- 3.2.2. Consommation mondiale des papiers et cartons
- 3.2.3. Manœuvres concurrentielles
- 3.2.4. Problématique des approvisionnements en matières premières et renchérissement des prix
- 3.2.5. Machines à papiers et cartons actuelles et de demain
- 3.2.6. Evolutions technologiques marquantes
- 3.2.7. Industrie papetière nationale

3.3. Analyse stratégique de l'EPE GIPEC : étude de cas d'entreprise sur la période 1999/2009

- 3.3.1. Analyse stratégique
- 3.3.2. Diagnostic économique et financier
- 3.3.3. Synthèse

CHAPITRE 4 : ENSEIGNEMENTS PRINCIPAUX DANS LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES DU SECTEUR INDUSTRIEL

- 4.1. Crise de la planification nationale.
- 4.2. Opérations d'assainissement financier répétitives des entreprises publiques
- 4.3. A propos de la problématique de la gouvernance des entreprises publiques.
- 4.4. Du rôle des organes sociaux des entreprises publiques
- 4.5. Des entreprises publiques sans âme : absence d'identité, de vision et de mission.
- 4.6. La posture des dirigeants des entreprises publiques économiques
- 4.7. Qu'en est-il de la gouvernance actuelle des Groupes industriels publics ?

CONCLUSION GENERALE

Références bibliographiques

Liste des annexes

Liste des tableaux et schémas

Table des matières

INTRODUCTION

1. Problématique

Le présent travail porte sur la maturation des projets d'investissement dans le secteur public marchand en Algérie. Le choix de ce thème a pris racine dans les années 1980, une période où notre économie nationale était encore fortement insérée dans un système de pouvoir et de planification centralisés. On pourrait penser que ce thème n'a plus aujourd'hui la même consistance et ne présente plus qu'un simple intérêt historique, en raison des bouleversements de l'économie et des réformes successives de l'entreprise publique depuis des décennies. Nous pensons, au contraire, que le thème est encore porteur et que son traitement peut déboucher sur des enseignements valables encore aujourd'hui, à la fois pour les pouvoirs publics et pour les chercheurs en ce sens qu'il sera inséré dans le cadre des réformes juridiques, économiques et des restructurations industrielles mais aussi de la dynamique de l'évolution du mode de gouvernance des entreprises publiques économiques et particulièrement celles du secteur industriel et de manière plus globale des modalités d'organisation du secteur public marchand. Aussi, cette thématique sera traitée de manière concrète et compte tenu du contexte caractérisé par une déstructuration industrielle et financière avérée des dites entreprises publiques, si l'on s'en tient aux données officielles dont nous disposons. En effet, il apparaît clairement qu'en dépit des diverses réformes structurelles engagées et malgré des apports financiers importants et répétitifs de l'Etat, et multiples solutions conçues et appliquées, ce secteur enregistre encore des contreperformances structurelles : une faible contribution à la croissance, avec un poids relatif de l'industrie manufacturière de moins de 5% du PIB aujourd'hui contre environ 30% dans les années 1980, et des capacités à l'exportation hors hydrocarbures quasi-inexistantes. Le professeur Benachenhou, A. confirme ce diagnostic en écrivant « *Le secteur public économique, constitué pour l'essentiel dans les années 1970 et au début des*

années 1980, a subi une perte de valeur massive en raison de sa gouvernance, exception faite de son capital immobilier souvent oisif quand il n'est pas la proie des prédateurs¹ »

Nous posons ici la question de savoir si l'entreprise publique industrielle, compte tenu des conditions de sa création et de son mode de fonctionnement, est réellement seule à endosser la responsabilité de ces échecs, et notamment d'avoir coûté au Trésor public davantage que ce qu'elle a créé comme richesse nouvelle. Avec son idéologie dominante et ses modes d'intervention, visibles ou non visibles, dans la sphère économique, l'Etat n'a-t-il pas aussi contribué à la dégradation d'un important secteur public marchand ? Sa responsabilité n'est-elle pas pleinement engagée, en sa qualité d'actionnaire (et donc de décideur) unique ?

Notre hypothèse centrale est que cette responsabilité est largement partagée entre l'Etat et les gestionnaires de l'entreprise publique. D'une part, il existe un invariant datant des premières années de l'indépendance pouvant expliquer le fait que l'entreprise publique économique n'a, en réalité, jamais bénéficié véritablement de l'autonomie de décisions, notamment dans les choix engageant sa pérennité et son avenir. Mais, à leur tour, qu'ont donc fait ses gestionnaires pour orienter les conditions de fonctionnement de l'entreprise et ses relations avec l'Etat et ses mandataires, dans le sens de son intérêt bien compris et de l'intérêt général ?

De cette hypothèse centrale sur la responsabilité partagée découlent trois autres hypothèses secondaires sur la situation préoccupante de l'entreprise publique économique :

- La première est liée aux conditions réelles ayant présidé à sa naissance, à son mode de fonctionnement, ainsi qu'aux boulets qu'elle a dû porter, dès sa création, qui l'ont empêché de prendre son autonomie et de réussir son envol. Nous signalerons, entre autres, l'insuffisance voire l'absence d'une véritable maturation des projets d'investissement dans l'économie planifiée et centralisée de l'époque. Cette anomalie importante portait déjà les germes de la future déstructuration des entreprises et de l'économie dans son ensemble. Une telle situation s'est davantage aggravée par le fait que ce sont précisément ces projets qui ont donné naissance aux entreprises publiques de l'époque, beaucoup d'entre elles essayant de survivre encore aujourd'hui, sous une forme ou une autre, après les diverses réformes et les restructurations opérées.

¹Benachenhou, A. « *L'Algérie : sortir de la crise* », Ediwan Alger, (2015) , p. 73.

- La seconde hypothèse sous-jacente a trait à la posture de l'entreprise publique elle-même. Celle-ci ne s'est pas approprié les outils modernes d'analyse stratégique pour mieux gérer et diagnostiquer sa situation et pouvoir élaborer son plan stratégique pour guider son développement. Dans le même ordre d'idées, elle n'a pas fait les efforts nécessaires pour dialoguer et échanger avec l'Etat et/ou ses mandataires en tant que propriétaire et actionnaire quasi unique des entreprises publiques.

- Enfin, la troisième hypothèse secondaire porte sur l'inadéquation, voire l'absence d'un mode de gouvernance moderne de l'Etat en rapport avec les évolutions du management moderne en la matière. Notre argumentation s'appuiera ici sur quelques fondements théoriques de cette discipline pour montrer l'existence de pratiques incompatibles dans la gouvernance des entreprises publiques en général, et des entreprises publiques économiques algériennes en particulier.

Cette préoccupation de recherche est d'actualité encore aujourd'hui, si l'on en juge par les récentes déclarations des dirigeants politiques. Ainsi, Le Chef du gouvernement vient de reconnaître, dans une intervention en date du 27/02/2022, que les opérations d'assainissement tout azimut financier, industriel, juridique, organisationnel et humain, effectuées dans le passé n'ont pas apporté les résultats escomptés, ajoutant que la quasi-totalité des entreprises publiques industrielles demeurent déstructurées et toujours déficitaires. Nous nous interrogerons, dans ce travail, sur un ensemble de raisons qui ont amené nos entreprises publiques du secteur industriel à la faillite et d'esquisser, par la même, quelques pistes à explorer pour concrétiser l'ambition ancienne de faire de ce secteur industriel un puissant pôle de création de richesse et d'emplois dans notre pays.

2. Approche méthodologique

La démarche appliquée pour le présent Mémoire est centrée sur l'analyse rétrospective de la création et de l'évolution de l'entreprise publique industrielle, étayée par la présentation d'un cas concret, celui d'une entreprise publique économique, organisée en Groupe de sociétés et englobant tout le secteur industriel papetier public, toujours en activité et issu de l'une des sociétés nationales de l'époque de l'économie administrée, à savoir la SONIC (Société Nationale des Industries de la Cellulose). L'autonomie, réelle ou supposée, de l'entreprise publique sera étudiée à travers l'analyse critique et historique des conditions de création du secteur public marchand et des apports des réformes économiques et financières introduites depuis 1963 à ce jour dans le secteur. Quant à la maturation et à la réalisation des projets industriels par une planification centralisée, elles seront approchées à travers leur impact sur l'évolution et le développement futur des entreprises, mais aussi

par le recueil des principaux handicaps relevés lors des différents programmes d'investissement. L'ensemble de la démonstration sera illustré par l'étude concrète, sur la période 1999-2009, de l'EPE GIPEC (Groupe Industriel du Papier et de la Cellulose) créée par la fusion-absorption des Ex EPE CELPAP (Cellulose et Papier Impression Ecriture) et ENEPAC (Emballage et Papier Carton), elles-mêmes issues de la restructuration organique précédente de la SONIC, en charge de promouvoir et d'exploiter les matières premières locales et du développement de la filière dans ses composantes pâtes à papier, papier et transformation en produits finis.

Le corpus théorique de référence dans lequel nous avons inscrit ce travail est celui proposé, dès les années 1980, par Michael Porter sur l'avantage concurrentiel qu'une entreprise doit obtenir vis à vis de sa concurrence, mais aussi les outils d'analyse stratégique au sens large. Nous y avons intégré les modèles sur la gouvernance des entreprises publiques, et particulièrement la théorie de l'Agence développée par Jensen et Meckling à la fin des années 1970². La question n'est pas nouvelle. Evoquant les dirigeants de sociétés par actions, Adam Smith s'en inquiétait déjà, écrivant : « *étant les régisseurs de l'argent d'autrui plutôt que de leur propre argent, on ne peut guère s'attendre à ce qu'ils y apportent cette vigilance exacte et soucieuse que des associés apportent souvent dans le maniement de leurs fonds* »³. Mais c'est la théorie de l'Agence, ou modèle principal-agent qui lui donne son contenu moderne.

Nous avons, au préalable, proposé une définition de l'entreprise publique. Au plan juridique, il en existe plusieurs formes dont le point commun est d'avoir la personnalité morale et une autonomie statutaire. Mais, il faut distinguer les entreprises qui sont régies par le droit privé dont une partie ou la totalité du capital est détenue directement ou indirectement par l'État, et les entreprises ayant un statut différent, défini par l'acte de constitution, comme les Etablissements publics, par exemple.

Au plan économique, c'est la nature de l'activité qui doit primer sur le statut ; il suffit alors que l'entreprise produise et commercialise des biens et des services. Le caractère public se réfère généralement aux opérations de contrôle exercées par l'Etat sur la gestion.

² Cité par Garette, B. Dussauge, P. et Durand, R. « *Toute la stratégie d'entreprise : strategor* », Ouvrage collectif, Dunod Paris 5ème Edition, (2009), p. 639-640.

³ Cité par Garrette, B. Durand, R. Dussauge, Lehmann-Ortega, P. L. et Leroy, F. « *Strategor* », 8ème Edition Dunod 2019, p. 609-610.

Enfin, au niveau politique, les entreprises peuvent être issues des nationalisations, des créations ex-nihilo ou encore des héritages divers, voire des sanctions à l'encontre de certains opérateurs, notamment privés nationaux (confiscation définitive, par l'Etat, de biens industriels et commerciaux suite à des jugements définitifs de corruption avérée par exemple, ou par le biais d'une procédure de mise en faillite). Nous retenons ici la définition suivante : «*On considère qu'une entreprise est publique, au sens économique du terme, lorsque la majorité du capital est détenue directement ou indirectement par l'Etat* »⁴.

Dans l'hypothèse où ce dernier est actionnaire minoritaire, il exerce certes un pouvoir de contrôle, mais l'entreprise n'est pas, pour autant, publique au sens de notre définition. Tel est le cas, par exemple, de la société par actions Linde Gaz Algérie où l'Etat est actionnaire à hauteur de 34% du capital social. En revanche, si les actionnaires publics sont multiples et détiennent conjointement au minimum 51% du capital, alors l'entreprise est considérée comme publique, dès lors que l'Etat détient, directement ou indirectement, la majorité de son capital.

Le management stratégique a progressivement occupé une place importante parmi les disciplines des Sciences de gestion. Bien évidemment, son développement fut ponctué et enrichi par une multitude d'emprunts provenant des autres disciplines telles que l'économie, la sociologie, la théorie des organisations etc. Aussi, diverses connaissances en la matière ont pu être produites et diffusées à travers de nombreux manuels.

Empruntée au jargon militaire, la stratégie peut être définie comme l'art d'allouer ses ressources, par essence limitées, de manière à se créer un avantage durable sur le champ de bataille. Au milieu des années 1960, elle a été utilisée dans un contexte micro-économique, en tout premier lieu par Alfred Chandler, professeur au MIT (*Strategy and structure* publié, en 1963), puis de manière quasi simultanée en 1965 par Igor ANSOFF (Corporate Strategy) et par Bruce Henderson, fondateur du Boston Consulting Group (BCG), lequel a appliqué les grands principes de la stratégie dans le domaine de l'entreprise. Ainsi, la stratégie des affaires demeure encore une science nouvelle, car ce n'est que depuis les années 60 que l'on observe, dans de nombreux marchés, l'offre dépasser une demande en apparence saturée et il faut donc éloigner les concurrents des clients par le prix ou la valeur. En situation de stabilité, les évolutions sont lentes, les niveaux de rentabilité souvent

⁴Anastassopoulos, J-P, Blanc, G. Dussauge, P. « *Les multinationales publiques* », PUF 1ère Edition, (1985), p. 58-59.

stables, les marchés bien définis et protégés à l'intérieur de frontières géographiques, les technologies sont en progression régulière mais sans rupture majeure. Puis, la tourmente arrive avec une concurrence exacerbée, un rythme d'innovation et de mondialisation accéléré et une visibilité à moyen et long terme fortement réduite, alors qu'il faut envisager des investissements souvent de plus en plus risqués. Dans ces conditions, beaucoup d'entreprises sans envergure ont été balayées et la stratégie se doit d'avoir une place privilégiée aux côtés des dirigeants opérationnels et demeurer l'art de faire mieux que ses concurrents sans avoir nécessairement des ressources supérieures. Ou encore, plus récemment, l'art de découvrir, avant les autres, les espaces où il n'y a pas encore de concurrents ⁵. Globalement, deux principaux modèles dominent actuellement cette matière : l'approche de Michael PORTER ⁶ (Université d'Harvard) sur l'avantage concurrentiel, et l'approche dite Ressources et Compétences.

Les premières théorisations de la stratégie d'entreprise apparaissent dans les années 50 de Harvard Business School. Une des plus connues est l'approche de Michael Porter sur l'avantage concurrentiel qu'une entreprise doit obtenir vis à vis de sa concurrence. Selon lui, une entreprise doit se construire un avantage concurrentiel décisif afin de combattre et maîtriser les forces de la concurrence. Trois (03) options distinctes sont alors proposées par l'auteur : la domination par les coûts (offre de même valeur que celle des concurrents, mais à un prix inférieur grâce à une réduction des coûts obtenue par une forte productivité), la concentration (offre ciblée à un segment du marché existant) et la différenciation (proposer une offre ayant des caractéristiques différentes de celles de la concurrence). Ainsi, Porter a développé vers les années 1980 un modèle stratégique fondé sur les théories de l'économie industrielle. Il situe son analyse au niveau du secteur, ou l'industrie, lesquels sont définis comme l'ensemble des entreprises qui développent et proposent des produits substituables. Dans son approche, il parle « d'avantage concurrentiel » pour cibler la capacité d'une organisation à obtenir durablement des performances supérieures à celle de ses concurrents. C'est ainsi qu'il innove en fondant son outil d'analyse stratégique sur les fameuses forces concurrentielles, au nombre de cinq, dans un secteur : la rivalité entre les concurrents sur le marché, le pouvoir de négociation des clients et des fournisseurs, la menace des produits de substitution et les entrants potentiels. Il construit aussi le concept de « *chaîne de valeur* » comme outil d'analyse interne qui permet de décrire la façon de décomposer les activités de l'entreprise et

⁵Chan Kim, W. et Mauborgne, R. « *Stratégie Océan Bleu* », Pearson – France, (2015), p. 19-63.

⁶Desreumaux, A. Xavier Lecocq, X. et Warnier, V. « *Stratégie* », Collection Synthex, Pearson Education France, (2006), p. 61-67.

d'identifier leur liaison. Ici, l'enjeu est de pouvoir identifier, tout au long de la chaîne, les lieux de création de valeur et les sources de son avantage concurrentiel.

Ce modèle est complété, en 1985, par l'intégration des pratiques de collaboration et /ou par les caractéristiques intrinsèques des entreprises. Il reste, à ce jour, largement utilisé par les entreprises, même si plusieurs critiques sont émises, le considérant parfois comme un modèle réducteur. En effet, articulé de manière simple autour de quelques concepts clairement définis, le modèle d'analyse du champ concurrentiel présente les inconvénients de sa simplicité : là où elle est vive, la dynamique technologique se joue des frontières sectorielles, tandis que les degrés de liberté des acteurs sont souvent plus importants que ne le postule l'analyse sectorielle. Combinée aux mesures de déréglementation, l'évolution technologique rend parfois caduque une réflexion stratégique inscrite dans la perspective sectorielle traditionnellement adoptée. Ce phénomène est particulièrement vérifié dans le domaine des télécommunications. Aussi, les écrits plus récents de Porter, M. tempèrent sensiblement les caractères réducteurs du modèle du champ concurrentiel. L'équilibre entre le poids des facteurs structurels et la liberté créative du stratège est maintenant considéré comme une variable sectorielle.

La seconde approche, dite Ressources et Compétences, n'a pris son essor qu'au milieu des années 1990, alors qu'elle a été développée vers les années 1980 (Wernerfelt en 1984) et principalement Barney, Jay B. en 1989 dans son rôle pionnier à travers son article fondateur de 1991, dédié à l'identification des sources de l'avantage concurrentiel⁷. En réalité, ce modèle est fondé sur divers courants qui préconisent, par opposition au précédent, de privilégier plutôt les spécificités de l'entreprise que celles de son secteur d'activité. En effet, il est affirmé que c'est la combinaison unique des ressources et des compétences de l'entreprise, en cohérence avec leurs caractéristiques intrinsèques, qui est fondamentalement à l'origine du dit avantage concurrentiel. Les ressources sont constituées, au sens large, de ses actifs tangibles et intangibles lui permettant de dérouler des stratégies performantes (les outils de production, les marques, le système de management, les accords de diverses natures), et de ses compétences (les connaissances et aptitudes des membres, ses pratiques organisationnelles, les valeurs et les normes) lesquelles sont susceptibles de lui conférer un avantage concurrentiel difficile à imiter et à substituer.

⁷Desreumaux, A. Xavier Lecocq, X. et Warnier, V. (2006) « *Stratégie* », Collection Synthex, Pearson Education France, (2006), p. 67 - 70.

Selon cette approche, les gisements de performance sont propres aux entreprises et non au secteur, sachant que les entreprises sont, avant tout, un portefeuille de ressources et de compétences avant d'être un portefeuille d'activités. Il reste un modèle de performance et permet de faire des recommandations en termes de choix stratégique. La préservation de ses avantages impose à l'entreprise de les sauvegarder et de les protéger de toute imitation, au moyen de dispositifs comme les droits de propriété tant industriels que commerciaux. Il en est ainsi car une ressource plus coûteuse à acquérir ou à développer sera d'autant plus difficilement imitable par les concurrents potentiels. Les sources de l'avantage concurrentiel sont donc exclusivement internes et n'ont pratiquement rien à voir avec les déterminants hérités de l'économie industrielle que Porter avait explicités et mis en avant.

Contestant ainsi les arguments de ce dernier, Barney explique que la performance des entreprises n'est pas tant liée au choix d'opérer dans un secteur industriel particulier, mais qu'elle est le fait de la détention de ressources qui confèrent à l'entreprise un caractère unique. Ces ressources sont connues sous l'acronyme VRIN (Valorisables, Rares, Inimitables et Non substituables), devenu le modèle VRIO (en regroupant en un seul critère les deux derniers et en rajoutant un autre : Organisation).

Ces approches sur la démarche stratégique ont été appliquées de manière sporadique dans certaines entreprises publiques algériennes, comme le montre l'étude de cas sur le Groupe GIPEC. Leur application est fonction, notamment, du degré d'évolution de l'entreprise en matière de management, et surtout du niveau de qualité et de compétence de ses dirigeants, sans omettre la nature de leur marché protégé. En tout état de cause, nos entreprises publiques doivent s'en imprégner car elles regorgent d'outils opérationnels à même d'aider les dirigeants à faire des diagnostics, à concevoir et à mettre en œuvre leur stratégie en prenant en compte leur environnement concurrentiel, sans oublier la formation de leurs cadres. Par ailleurs, toute démarche stratégique n'est jamais évidente ni tracée par avance, car elle s'alimente constamment des essais qu'elle réussit et des erreurs qu'elle commet, sans arrêt.

Elle est tenue d'incorporer l'information produite au cours de l'action et les réalités nouvelles qu'elle contribue à créer. La démarche stratégique, enfin, ne peut être un parcours solitaire. C'est nécessairement le produit d'interactions nombreuses et complexes au sein et dans l'environnement de l'entreprise. En outre, la difficulté de la décision stratégique est son caractère difficilement réversible et souvent coûteux. En effet, est difficile de revenir en arrière rapidement si une telle décision devait être prise pour la création d'un avantage concurrentiel durable. C'est le cas, par exemple, du positionnement

ou de la cession d'une activité, de la création ou la fermeture d'une usine, de l'acquisition d'une entreprise, de l'investissement sur une marque et encore de la création d'un réseau de distribution.

Il reste que les approches en termes d'avantages concurrentiels doivent être nécessairement complétées par celles fondées sur la gouvernance et la stratégie. Il faut dire que cette thématique est d'actualité dans nos entreprises publiques, notamment depuis l'avènement des Groupes Industriels Publics. De fait, en juin 2022, le Ministre de l'industrie confirme la mise en place d'un système de gouvernance et de transparence de l'Administration et la promotion du dialogue entre les pouvoirs publics et les opérateurs économiques⁸. A travers l'installation des Comités sectoriels (agroalimentaire, mécanique, électrique et électronique, textile et maroquinerie), l'objectif est d'ouvrir le champ aux différentes parties prenantes pour participer à la prise de décision stratégiques et d'exprimer leurs aspirations et besoins dans des contrats de programme pour chacune des filières industrielles.

De manière générale, la gouvernance des entreprises publiques repose sur le rôle prépondérant de l'Etat, lequel est porteur de multiples initiatives en tant que propriétaire et actionnaire de l'entreprise publique. Il détermine le cadre légal et fiscal des activités économiques, il régule les secteurs d'activités, il assume ses responsabilités au titre des politiques publiques dont il a la charge en matière sociale, industrielle, d'aménagement du territoire etc. Comme il doit définir les conditions de mise en œuvre des services et des sujétions publiques.

Dans ce sens, l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique) a défini, en 2005, les lignes directrices de la gouvernance des entreprises publiques, notamment :

- Les pouvoirs publics doivent élaborer une stratégie actionnariale et en clarifier les objectifs globaux.
- L'Etat doit laisser les Conseils d'administration exercer les responsabilités qui leur incombent et respecter leur indépendance.

⁸Article (2022) « *Industrie : l'installation des comités sectoriels* », publié par DK News, le 26/06/2022 à 16h45.

- Le Conseil d'administration doit se voir attribuer un mandat clair et assumer, en dernier ressort, les résultats de l'entreprise publique.
- L'exercice des droits attachés à la qualité d'actionnaire doit être clairement localisé au sein de l'Administration. Il doit être centralisé au sein d'une entité actionnariale unique, laquelle doit avoir les pouvoirs et les compétences requises pour s'acquitter des dites obligations.

Dans ce contexte, la gouvernance d'entreprise représente l'ensemble des décisions prises tout au long de la vie de cette dernière et à tous les niveaux de responsabilité. L'objectif visé ici est de créer durablement de la valeur ajoutée grâce à la pertinence et à la déclinaison de la stratégie élaborée sur l'ensemble des acteurs de la chaîne de décision, tout en veillant à l'identification et à la maîtrise des risques susceptibles de la menacer.

Confrontée à un triple enjeu, la gouvernance cherche en permanence à concilier les trois couples opposés suivants :

- Pouvoir discrétionnaire et contrôle du pouvoir : il s'agit de trouver la voie requise qui équilibre la zone décisionnelle du dirigeant et son contrôle.
- Information et secret : respecter l'impératif d'informer les parties prenantes, alors que toutes ne doivent pas obligatoirement partager l'ensemble du contenu des décisions.
- Intérêt général et intérêt privé : l'entreprise est un centre de confrontation permanent de toutes les parties prenantes, ce qui conduit à des divergences et à des conflits d'intérêts complexes et de natures diverses.

La pratique internationale de la gouvernance a permis de dégager deux modèles. Le premier modèle, caractéristique du capitalisme anglo-saxon de type « *shareholder* (actionnaire) », donne la primauté aux actionnaires avec comme objectif la création d'une valeur actionnariale. Le deuxième modèle dit « *stakeholder* (partie prenante) » tente, à travers les dirigeants, de chercher à concilier les intérêts des différentes parties prenantes de l'entreprise (actionnaires, banquiers, salariés ...). On considère, en effet, que la maximisation de la performance n'est plus le monopole des seuls actionnaires et qu'il faut optimiser la « valeur partenariale » dans un contexte de divergence et de conflits d'intérêts entre les parties prenantes.

D'un point de vue théorique la réflexion sur la gouvernance s'inspire principalement de la théorie de l'Agence⁹. Apparue à la fin les années 1970, cette théorie définit un certain nombre de concepts et de propositions utiles pour modéliser les problèmes de gouvernance. Elle analyse, en effet, les conflits qui apparaissent entre l'actionnaire (le principal) et le dirigeant (l'agent) et elle suggère des mécanismes de résolution de ces conflits. La théorie de l'Agence souligne que l'entreprise est le centre de conflits potentiels entre ses différents acteurs, notamment, entre le dirigeant et les actionnaires. Elle définit l'entreprise comme un « *nœud de contrats* » permettant de gérer l'ensemble des relations entre les individus qui concourent à son activité.

Selon les termes mêmes des auteurs de la Théorie de l'Agence, « *la firme est une fiction légale qui sert de lieu de réalisation à un processus complexe amenant l'équilibre entre les objectifs conflictuels d'individus ... à l'intérieur d'un cadre de relations contractuelles* ».

La notion de « relation d'agence » tient une place particulière dans cette approche. Ces auteurs la définissent comme : « un contrat dans lequel une personne (le principal) a recours aux services d'une autre personne (l'agent) pour accomplir en son nom une tâche quelconque, ce qui implique une délégation de pouvoir de nature décisionnelle à l'agent, normalement dévolue au propriétaire ». Du fait de cette délégation, le dirigeant peut prendre toutes les décisions de stratégie et de management qui s'imposent, au nom des propriétaires (les actionnaires), et en principe en fonction de leurs intérêts.

La théorie de l'Agence postule qu'il y a peu de chances que les intérêts du principal et de l'agent soient parfaitement convergents et que l'agent prenne systématiquement des décisions au mieux des intérêts du principal. L'agent aura tendance, au contraire, à profiter de la liberté décisionnelle qui lui est accordée pour gérer les affaires du principal dans un sens qui est davantage favorable à ses propres intérêts, voire d'une manière qui peut être préjudiciable à ce dernier. Le simple fait qu'une telle situation puisse se produire suffit à créer le doute d'autant plus que dans la réalité, la vie des entreprises est souvent marquée par la complexité, l'ambiguïté et l'imprévisibilité des actions des dirigeants. Ceci est d'autant plus vrai que le contrat qui lie les parties est forcément incomplet. De plus, les dirigeants bénéficient d'un grand volume d'informations sur la situation de l'entreprise et de son activité et peuvent parfois avoir la possibilité de manipuler les informations qu'ils

⁹Jensen, M.C. et Meckling, W.H. cités par Garette, B. Dussauge, P. et Durand, R. « *Toute la stratégie d'entreprise : Strategor* », Ouvrage collectif, Dunod Paris 5ème Edition, (2009), p. 639-640.

voudraient mettre à la disposition de leurs actionnaires afin d'anticiper, par exemple, les opérations de contrôle qui pèsent sur eux.

En outre, l'actionnaire est très vulnérable aux actions des dirigeants dans la mesure où, à la différence des autres créanciers (banquiers, salariés, fournisseurs, etc.) dont les risques sont limités du fait qu'ils bénéficient d'une rémunération fixée à l'avance (taux d'intérêt, niveau de salaire, prix des fournitures, etc.), l'actionnaire ne dispose d'un droit que sur les revenus nets de l'entreprise. C'est pourquoi on dit que les actionnaires ont le statut particulier de créanciers résiduels car ils ne sont rémunérés que si la stratégie de l'entreprise a permis de dégager un surplus.

L'ensemble de ces travaux ont servi de fondement intellectuel au développement de la gouvernance d'entreprise dont l'objectif est d'encadrer davantage les pouvoirs décisionnels des dirigeants et d'éviter de s'attribuer des rentes de situation au détriment des autres parties prenantes de l'entreprise (actionnaires, créanciers, salariés...). La théorie de l'Agence a donc produit une importante littérature sur la manière optimale de structurer les contrats entre principaux et agents, notamment sur l'évaluation de la performance des dirigeants. Elle a fourni une base théorique au mouvement, engagé depuis les années 1980, qui consiste, en particulier dans les pays anglo-saxons, à aligner aussi parfaitement que possible la rémunération des dirigeants sur la création de valeur pour les actionnaires, notamment au travers des stock-options. Aussi, la rémunération est un levier important pour aligner les intérêts des dirigeants sur ceux des actionnaires. La plupart des entreprises ont mis en place des programmes de rémunération variable fondés sur des mesures de performance économique et financière, et surtout de performance boursière, même si c'est une forme de rémunération qui n'est pas directement liée aux résultats de l'entreprise, ni à la qualité de la stratégie, mais aux cours de bourse.

Pourtant, l'idée que le dirigeant est un agent au service exclusif des principaux que sont les actionnaires ne va pourtant pas de soi, dans un contexte où les autres parties prenantes de l'entreprise (salariés, clients, pouvoirs publics, fournisseurs...) revendiquent des rôles de plus en plus importants. Ce modèle est également critiqué pour sa vision univoque de la motivation des dirigeants. Ainsi, si l'on peut soupçonner ces derniers de vouloir, à tout prix, agrandir leur empire qui les conduirait à choisir des stratégies moins ambitieuses, la thèse opposée, selon laquelle certains préféreraient une vie tranquille qui les conduirait à choisir des stratégies moins ambitieuses, a également été suggérée par Bertrand, H.R et

Mullainathan, S (2003)¹⁰. Plus généralement, la focalisation sur l'intérêt économique de l'agent masque le fait que d'autres motivations peuvent l'animer, telles que le souci d'équité et de coopération, notamment dans le contexte d'une organisation dont les membres partagent des valeurs et des références d'identités communes.

Dans tous les cas, c'est ce qui explique la remise en cause progressive de l'auto contrôle et des participations croisées dans les Conseils d'administration, une pratique assez répandue dans nos entreprises publiques. Rappelons que nos entreprises publiques ont pu bénéficier, tout au moins en partie, d'un certain nombre de dispositions suivantes introduites en matière de gouvernance :

- La limitation du nombre de dirigeants siégeant au Conseil d'administration.
- La séparation des fonctions de Directeur général et de Président du Conseil d'administration. Il s'agit de confier cette fonction de Président du Conseil à une personnalité indépendante et non à l'intéressé lui-même.
- la représentation des actionnaires importants, au sein du Conseil, pour manifester leur implication en matière de choix stratégiques de l'entreprise.
- la création d'un certain nombre de comités, au sein du Conseil, composés essentiellement d'administrateurs non dirigeants (supervision des activités des auditeurs, rémunération des dirigeants ...)
- la publication de la rémunération des dirigeants et des comptes sociaux,
- l'intégration, plutôt timide, de quelques administrateurs indépendants.
- le lancement d'appels d'offre pour le choix et la désignation des Commissaires aux comptes.

3- Plan du mémoire

Compte tenu de ces développements, notre plan de travail se déploie sous la forme de quatre chapitres et une conclusion générale.

Le premier chapitre permet d'introduire et d'explicitier, dès le départ les notions de projet, de maturation, d'investissement et de planification, car au-delà de leur importance dans notre problématique, ces concepts vont se retrouver d'une manière ou d'une autre, de manière implicite ou explicite tout au long de notre développement. On saisira également cette opportunité pour mettre en relief les interactions des projets d'investissement avec la

¹⁰ Cité par B. Garrette, R. Durand, P. Dussauge, L. Lehmann-Ortega et F. Leroy « *Strategor* », 8eme Edition Dunod (2019), p. 609-610.

planification, la politique d'investissement, la stratégie et la finance. En effet, il faut garder à l'esprit que dans notre problématique, c'est justement le lancement des projets industriels de l'époque qui vont donner progressivement naissance aux différentes sociétés nationales publiques dans les diverses branches d'activités industrielles. Ces sociétés vont justement constituer, à travers le temps, le principal secteur public industriel marchand.

Le deuxième chapitre s'intéresse d'abord aux origines de la création du secteur public économique industriel puis au processus de sa formation et, à la présentation et description des différentes réformes tendant au désengagement de l'Etat de la sphère économique. Plus précisément l'attention sera portée sur les motivations de l'adoption du principe du retrait de l'Etat de la sphère productive. Cependant, les différentes réformes des entreprises publiques, n'aboutissent pas au succès escompté car elles ne mettent pas fin aux incohérences des objectifs que leur prescrit l'Etat propriétaire. En proclamant de façon emphatique la commercialité de ces entreprises, celui-ci croit leur inculquer une motivation plus universelle, à savoir la recherche d'une compétitivité et du profit maximum. Mais les modalités de ce retour à la commercialité et à l'autonomie, ainsi que les circonstances, dans lesquelles elles s'opèrent ne sont nullement propices à leur redressement financier. La création des différentes formes de gestion des capitaux publics (Fonds de participation, Holding publics ...) ne dépassera pas le stade de l'illusion d'autonomie des firmes publiques. Pour cela, on évoquera l'ensemble du processus des réformes du secteur public industriel, sa chronologie, les différents modes d'organisation des participations de l'Etat et les évolutions de sa gouvernance.

Ce chapitre sera suivi par un troisième dont l'objectif est de décrire ou plutôt de démontrer, au travers d'une étude de cas réelle d'une filière industrielle publique, d'une part les conditions de maturation et de création de projets industriels de l'époque, et d'autre part de montrer les turpitudes et les modalités de gouvernance désastreuses de l'Etat, en tant que propriétaire et actionnaire unique de ses entreprises publiques.

Par ailleurs, Il sera mis justement en exergue les conditions de création de la société nationale SONIC prise en tant qu'exemple concret, ainsi que son évolution historique à travers toutes les réformes et les restructurations opérées à ce jour. Cette démonstration, à travers un cas concret, va nous permettre de comprendre, en grande partie, le pourquoi de la situation extrêmement préoccupante et chaotique à laquelle sont arrivées la quasi-totalité de nos entreprises publiques économiques.

Bien entendu, cette étude de cas d'entreprise sera traitée dans son contexte tant local, qu'international et sera étayée par un diagnostic économique et financier mais aussi une analyse stratégique en distinguant trois phases sur la période 1999-2003.

Une démarche critique permettra d'identifier, dans le quatrième et dernier chapitre, quelques éléments permettant, de notre point de vue, de donner un éclairage sur le pourquoi de cet échec, visiblement largement consommé, dans le management du secteur public marchand. Les causes de l'échec seront davantage recherchées et appréhendées aux divers niveaux tant institutionnels (gouvernance, Assainissement financiers...) qu'individuels (le rôle des administrateurs dans les Conseil d'Administration, la posture du dirigeant d'entreprise...). Car, l'apparition de dysfonctionnements graves dans le secteur public trouve son origine déjà, dès les années 1970, dans le fait que ce secteur commençait à peser lourdement sur le Trésor public et sur la dette extérieure. La remise en cause du secteur public trouve davantage son explication à chaque fois dans la chute drastique des revenus pétroliers, dans la crise de l'endettement et à l'occasion des engagements souscrits au titre de l'ajustement structurel.

En conclusion générale, nous avancerons quelques réflexions et contributions dans le sens d'une meilleure gouvernance de l'Etat dans sa relation avec les entreprises et de la nécessité d'une politique de restructuration, tant industrielle que financière, judicieuse pour accompagner les entreprises publiques vers une véritable autonomie au service du développement national. Certes, différentes formes de désengagement ont été opérées par l'Etat. Mais malgré la prolifération des démonstrations sur l'inefficacité de l'entreprise publique, l'analyse des motivations de l'adoption du principe de son retrait de la sphère économique semble mettre en doute la volonté de l'Etat à le faire.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue l'important stock des entreprises publiques économiques actuelles encore en difficulté, lesquelles resteront, certainement, sous perfusion et sous contrôle de l'Etat pendant de longues années. Cette affirmation est d'autant plus accentuée face à la réalité liée au manque de repreneurs privés nationaux crédibles et à même de se substituer à l'entreprise publique, avec sa forte orientation vers des activités au rendement immédiat, à l'échec du processus de privatisation, mais aussi compte tenu de la frilosité de l'investissement étranger à s'impliquer dans l'économie nationale, en raison de nombreux blocages encore persistants, notamment politique, juridique, institutionnel et culturel, mais aussi sur la désillusion du rôle restructurant de l'économie nationale accordé à ce dernier.

Cependant, il faudra aussi prendre en compte la nécessité pour l'Etat de disposer d'un secteur public efficace et modernisé qui lui permette de mettre en œuvre, notamment, des politiques de développement des infrastructures collectives et des politiques sociales indispensables, face aux limites et insuffisances du marché. Mais, il ne faut pas perdre de vue que « *traditionnellement, la firme publique n'est implantée que dans un nombre limité d'activités, naturellement monopolistiques* » *stratégique ou d'utilité publique, en Algérie, (comme dans les autres pays socialistes similaires), elle émerge dans toutes les branches tant par des dépossession, des nationalisations (comme celle de l'automobile, des mines, des hydrocarbures etc.) que par des investissements nouveaux réalisés dans les filières où la ' consommation ' des crédits est énorme* ». La propriété privée des moyens de production étant, par ailleurs, peu respectée et bien évidemment marginalisée sans être totalement abolie¹¹.

Mots-clés : management moderne, stratégie d'entreprise, maturation des projets, politique d'investissements, planification, gouvernance et réformes.

CHAPITRE I : STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT ET INVESTISSEMENT PUBLIC

Avant de dérouler l'analyse de notre problématique et d'entamer l'étude de cas d'entreprise sur le secteur de la cellulose et papier, il est opportun de présenter quelques concepts présents tout au long de notre développement. Il s'agit des concepts de projet, de maturation, de politique d'investissements et de planification, ainsi que les relations qu'ils entretiennent entre eux.

1.1. L'approche par le projet d'investissement

1.1.1. Notion de projet

La notion de projet présente des nuances dans le temps, dans l'espace et en fonction des acteurs. Elle se définit selon le contexte, les objectifs et le domaine dans lequel on se situe. Ainsi, l'Institut de Formation et d'Appui aux Initiatives de Développement (IFAID) définit comme suit « *un projet est un ensemble d'actions entreprises dans le but de répondre à un besoin défini dans des délais fixés et dans la limite de l'enveloppe budgétaire allouée* »¹². Cette approche est similaire à celle proposée par l'Agence Française de Développement (AFD), laquelle définit le projet comme « *toute entreprise qui répond à un objectif spécifique*

¹¹Benissad, H. « *De la transition économique : l'expérience algérienne (1988-2018)* », OPU, (2018), p. 12.

¹² IFAID Aquitaine (2001) « *Guide de gestion du cycle de projet* ».

et/ou à un besoin identifié, en s'appuyant sur une limite fixe de ressources (financement, main-d'œuvre, expertise) dans un délai spécifié »¹³.

Selon la version 2003 de la Norme 10006 de l'Organisation Mondiale de Normalisation, un projet est « *un processus unique qui consiste en un ensemble d'activités coordonnées et maîtrisées comportant des dates de début et de fin, entrepris dans le but d'atteindre un objectif conforme à des exigences spécifiques incluant des contraintes de délais, de coûts et de ressources* ».

De manière générale, un projet est une intervention dument préparée, destinée à provoquer le changement souhaité. Cette intervention se définit par un but à atteindre, grâce à une combinaison de moyens humains, matériels et financiers, limitée dans le temps et mise en œuvre par des acteurs bien identifiés. A travers ces définitions, les points déterminants qui caractérisent les projets sont :

- le but ou l'objectif social ou économique à atteindre : chaque projet doit comporter des objectifs clairement définis qui permettent la satisfaction d'un besoin spécifique et particulier, couplés à un ensemble d'activités ou de tâches cohérentes et interdépendantes ;
- le temps nécessaire pour l'atteinte des objectifs : tout projet a un début et une fin explicite, avec des ressources limitées à mettre en œuvre (physiques, humaines, financières).

Quant au projet d'investissement public, il est généralement compris comme tout projet dont l'Etat ou l'un de ses démembrements est commanditaire et dont le produit final (bien ou service) est destiné à l'intérêt public. De par sa nature, un projet d'investissement public s'inscrit dans les politiques nationales de développement et de croissance, régionales ou locales menées par l'Etat telles que la stratégie industrielle, les différentes stratégies sectorielles, les Plans communaux de développement, etc. Les projets d'investissement public peuvent faire l'objet de classifications différentes variant selon le critère considéré (la technologie privilégiée, la source de financement, la nature et l'objectif à atteindre). Ce type de projet regroupe une variété d'études (études de faisabilité, enquêtes statistiques et/ou études d'organisation, etc.). Viennent ensuite les projets structurants et/ou d'intervention qui visent globalement à modifier l'existant à travers un certain nombre d'actions et qui s'appuient généralement sur la définition d'un problème ou d'un besoin à traiter et à solutionner. Leur but essentiel est d'améliorer ou d'apporter des solutions à une situation donnée. Il peut s'agir d'implantation d'usine et d'acquisition d'équipements, de construction d'édifices, de réhabilitation d'un ouvrage, d'aménagements d'infrastructures, d'aménagement agropastoral, de réalisation d'infrastructures urbaines ou sociales etc.

¹³ Agence Française de Développement « *Support méthodologique : maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre* ».

Qu'en est-il alors du cycle de vie d'un projet de développement ?

La gestion du cycle de vie du projet est un ensemble d'outils qui permettent de s'assurer du bon déroulement de chacune de ses phases de manière à optimiser les chances de réussite du projet, dès lors qu'il a une durée de vie bien définie. On peut retenir que le cycle de vie d'un projet comprend généralement les six (06) phases suivantes :

- La phase de programmation concerne le niveau stratégique qui définit les grandes orientations et les priorités sur la base de l'analyse des contraintes et des potentialités de l'entreprise. Ces grandes orientations sont consignées dans une note stratégique. De ce référentiel découlent les politiques d'investissement qui sont des déclinaisons des principales options retenues. Ainsi, les projets à naître doivent être cohérents avec les options stratégiques qui ont été faites.

- La phase de l'identification est celle au cours de laquelle on appréhende clairement la question ou le problème qu'on veut résoudre. Il s'agit d'identifier les causes et les effets du problème. Parfois, une étude de pré faisabilité est requise afin de mieux identifier, sélectionner ou examiner les idées spécifiques et de définir d'éventuelles études additives nécessaires pour une meilleure formulation du projet.

- Au cours de la phase de formulation, tous les aspects importants de l'idée de projet sont examinés en tenant compte des orientations stratégiques. La pertinence de l'idée de projet par rapport au problème et sa faisabilité sont des questions clés à élucider durant cette phase. Il en découle une décision de proposer (ou non) un financement pour le projet.

- La phase de financement est la phase au cours de laquelle sont mobilisées les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre du projet.

- La phase de mise en œuvre du projet est celle au cours de laquelle les activités prévues sont exécutées dans le but d'atteindre les objectifs préalablement définis. Un dispositif de suivi-évaluation est mis en place afin de s'assurer de la bonne exécution des activités programmées. Des revues périodiques et parfois des audits sont également réalisés.

- Enfin, la phase évaluation consiste à apprécier systématiquement et objectivement le projet ou le programme mis en œuvre. Elle a lieu d'abord à la fin du projet (évaluation finale), mais aussi quelques années après (évaluation ex post) pour en tirer tous les enseignements.

Il faut, cependant, souligner l'importance particulière de la conduite de l'évaluation ex-ante car analyser la faisabilité d'un projet, c'est vérifier si le projet est réalisable et viable. Dans ce cadre, on distingue :

- La faisabilité environnementale, laquelle vise la vérification de la prise en compte des enjeux environnementaux dans le projet considéré. En effet, avant toute implantation

du projet, il est important d'avoir une connaissance adéquate des composantes du milieu d'insertion du projet et de procéder à une évaluation environnementale.

- La faisabilité technique constitue un préalable qui jette les premières bases du projet. En effet, elle permet de mieux cerner le projet et de passer d'une idée à quelque chose de plus concret et mieux maîtrisé. Toutefois, elle est amenée à évoluer en fonction des différentes informations et des options qui apparaîtraient tout au long de la préparation du projet. La faisabilité technique du projet consiste alors à analyser le processus de transformation des inputs des projets en outputs. A ce titre, elle décrit le processus de production des biens et services, de réalisation des infrastructures socioéconomiques et de renforcement des capacités. Elle recherche aussi la combinaison optimale des facteurs permettant de produire les biens et services du projet. Elle se décline elle-même en plusieurs phases :

- . Valider et paramétrer la production ou la prestation attendue du projet et faire une description technique des composantes et en estimer les coûts.
- . Estimer les coûts de développement et de production du projet
- . Identifier les ressources humaines et matérielles nécessaires à la mise en œuvre du projet.
- . Décrire les livrables attendus du projet et décrire l'organisation du travail dans le processus de production des livrables
- . Définir le calendrier de réalisation du projet.
- . Identifier les études techniques spécifiques éventuelles à réaliser.
- . Et, dresser la fiche synthétique du projet.

- La faisabilité économique : au-delà de l'ancrage du projet dans la stratégie de l'entreprise, il est nécessaire d'évaluer sa contribution potentielle aux objectifs et particulièrement son intérêt économique. Cette analyse consiste à apprécier et à évaluer l'intérêt économique du projet à travers sa capacité à répondre aux enjeux de développement de l'entreprise à l'issue de sa mise en œuvre. De manière générale et au titre des enjeux de développement, il s'agira d'évaluer les effets attendus en termes de création de richesses, d'emplois, d'équilibre financier, de part de marché et de position concurrentielle, etc.

- la faisabilité financière vise à s'assurer que son coût prévisionnel est bien estimé, mais aussi à apprécier les sources de financement. S'agissant des projets à vocation industrielle, d'autres variables financières comme la valeur actuelle nette, le taux de rentabilité interne et le délai de récupération de l'investissement viendront compléter l'analyse. Cette évaluation s'applique aux projets qui génèrent des flux financiers entrants

et sortants. Elle ne serait donc pas adaptée aux projets à caractère social et en général aux projets n'impliquant pas un service marchand.

Aussi, l'analyse financière s'articule généralement autour de l'évaluation du coût prévisionnel du projet, l'évaluation des sources et du plan de financement, l'évaluation de la rentabilité du projet et l'identification des risques de financement. Tous les facteurs à risque doivent être identifiés et faire l'objet d'une analyse de sensibilité. Aussi, les facteurs de succès doivent être inventoriés et leur impact évalué.

Le financement des projets peut être assuré, en théorie, par le budget de l'Etat ou en partenariat avec d'autres acteurs techniques et financiers ou encore en mode partenariat public-privé. L'évaluation consiste à apprécier la crédibilité du schéma de financement, les apports des différents partenaires et la contribution éventuelle de l'Etat au financement du projet.

Au final, on souhaite connaître l'évaluation du coût prévisionnel global du projet qui est en fait l'agrégation des coûts des différentes actions ou activités. Cette évaluation consiste à apprécier la méthode d'estimation des coûts des activités utilisées pour élaborer le budget préliminaire et à apporter les éventuels correctifs afin de se rapprocher, au mieux, du coût réel du projet. Il s'agit d'évaluer la technique et les méthodes de collecte et de stockage de données historiques sur les coûts des projets qui ont servi de documentation de référence, d'analyser les caractéristiques techniques et économiques du projet (données de références, méthodes retenues, mises à jour nécessaires, etc.) et d'apprécier le degré de précision des chiffres obtenus.

Vient, enfin, l'analyse des risques du projet, même s'il est difficile de prévoir avec précision l'intégralité des conséquences, éventuelles, économiques et financières de ce dernier. En effet, dans tous les projets, il y a un différentiel plus ou moins important entre les prévisions et le déroulement réel des événements. L'analyse du risque a pour but d'identifier un maximum de risques et d'incertitudes liés au projet afin de permettre leur encadrement. Ils sont généralement classés en deux groupes.

- . Le premier, concerne les risques globaux ou transversaux et sont essentiellement liés aux troubles sociopolitiques, à la dégradation de l'environnement économique (national et international), aux changements climatiques, catastrophes naturelles et à l'insécurité.
- . Le second a trait aux risques spécifiques inhérents au fonctionnement des projets tels que l'insuffisance dans la planification, les difficultés dans la mobilisation effective des ressources financières, le problème de gouvernance du projet, etc.

C'est en cela que la notion de maturation est un processus clé dans le cycle de vie d'un projet. En effet, elle détermine sa qualité, son succès ou l'échec de son exécution. Ainsi,

pour mieux appréhender le concept, il s'avère utile de s'intéresser à quelques éléments théoriques sur la maturation d'un projet d'investissement (public ou privé).

1.1.2. Maturation du projet

La maturation d'un projet désigne le processus au cours duquel une idée de projet est développée pour espérer arriver à un projet construit et planifié. Elle consiste à anticiper et à préparer tous les éléments requis permettant la prise en compte de tous les aspects administratifs, techniques, économiques, financiers, sociaux et environnementaux liés au projet considéré. Autrement dit, la phase de maturation constitue l'ensemble des activités liées à la préparation qui précède le lancement et l'exécution effectifs du projet.

Dans cet esprit, la maturation d'un projet se réfère au processus devant mener la conception du projet à son état de maturité.

Dans la littérature, il existe plusieurs définitions du concept de maturité. Pour Kerzner (2001), la maturité est « *liée au développement des systèmes et des processus répétitifs qui représentent une haute probabilité de succès d'un projet* ¹⁴ ». La mesure et l'évaluation de la maturité, explique l'auteur, permettent de « *montrer l'état atteint par rapport à l'état dans lequel le projet devrait être et ainsi de disposer des informations nécessaires pour faire évoluer les processus* ».

Pour sa part, Ramirez (2009) propose la définition suivante du projet mature : « *Un projet est dit mature si l'ensemble des processus qui le composent est maîtrisé et permet d'atteindre les objectifs fixés, cette maîtrise se contrôlant au fur et à mesure de l'avancement du projet* ¹⁵ ». De façon opérationnelle, peut être considéré comme projet mature, tout projet qui vérifie l'ensemble des critères exigés dans le processus de maturation. Par conséquent, il est prêt à être réalisé dans des conditions garantissant l'absence de difficultés majeures prévisibles, et dont l'impact anticipé à l'issue de l'exploitation est assuré.

De façon générale, est considéré comme mature tout projet ayant satisfait aux différentes étapes de maturation suivantes :

La première constitue la phase d'identification ayant pour but de cerner clairement le problème à résoudre et à proposer une idée de projet en vue de le solutionner. Cette idée doit être une réponse à un problème donné constaté. Elle naît dans un programme de développement et/ou d'investissement et doit être inspirée par les stratégies ou des plans

¹⁴ Cité dans le Décret No 2018/ 4992 du 1^{er} Ministre (2018) « *Les règles régissant le processus de maturation des projets d'investissements publics* ». Cameroun.

¹⁵ Idem.

de développement. Le livrable final de l'identification sommaire est une fiche de l'idée de projet et devra être validée par la hiérarchie. Elle comporte les éléments essentiels tels que la structure de rattachement et/ou le bénéficiaire, l'intitulé du projet, le domaine d'activité, les constats majeurs, l'objectif général et les objectifs spécifiques, les résultats attendus, le coût estimatif du projet, la durée prévisionnelle de réalisation et la zone d'intervention.

La seconde phase dite de conception du projet a pour objet de concrétiser une idée initiale en un projet réfléchi et réalisable dans un délai donné et avec des moyens de réalisation appropriés. En d'autres termes, cette phase vise à donner de la consistance à une idée qui deviendra progressivement un projet concret et durable. La conception se base sur la formulation de l'idée de projet telle que cadrée dans la fiche de projet validée. Cette phase nécessite, généralement, la mise en place d'une équipe pluridisciplinaire chargée essentiellement d'élaborer :

- Les termes de référence (TDR) pour la conception du projet,
- Le planning des activités du processus de formulation du projet, de collecter et traiter les données nécessaires à la formulation du projet et de rédiger une note conceptuelle du projet,
- Les termes de référence pour le recrutement éventuel d'un bureau d'études indépendant pour la réalisation de l'évaluation ex ante ou étude de faisabilité, et de suivre les travaux y afférents.

Les produits attendus de cette phase sont la note conceptuelle du projet et les termes de référence pour le choix éventuel du consultant ou du bureau d'études. Ces documents sont nécessaires pour soutenir la recherche de financement et pour la réalisation de l'étude de faisabilité.

La troisième phase se concentre sur l'étude de faisabilité, laquelle est davantage une étude préliminaire car elle s'attache à vérifier, au préalable, si le projet est techniquement faisable et économiquement viable avant de décider de sa mise en œuvre (ou non). Son utilité est de situer les décideurs sur les objectifs techniques, les coûts et les délais, les ressources humaines et les moyens financiers nécessaires à la réalisation du projet. Pour cela, une procédure de validation de l'étude de faisabilité est requise.

Le produit final attendu dans cette phase est un rapport d'étude de faisabilité validé du projet qui devra être soumis à ladite procédure, car si l'étude de faisabilité révèle que le projet n'est pas viable, le processus s'arrête à ce niveau. Dans le cas contraire, on procédera à l'analyse et l'exploitation de l'étude de faisabilité et à la rédaction du document du projet de présentation générale du projet.

La phase de rédaction du document du projet consiste à donner corps au projet. Le produit final attendu est le document du projet, dûment validé, lequel comporte les éléments d'appréciation suivants :

- . La fiche signalétique du projet,
- . La présentation du projet : Le contexte et la justification du projet, les objectifs et les composantes, ainsi que la stratégie d'intervention du projet et le mécanisme de financement,
- . L'ancrage stratégique et les parties prenantes,
- . La planification physique et financière détaillée des activités,
- . La matrice des risques,
- . Le dispositif de gestion et de suivi des évaluations.

La phase de validation du document du projet doit se faire en deux (2) étapes : il y a d'abord celle de la pré-validation, particulièrement dans ses aspects techniques lors d'un atelier technique qui regroupe l'équipe projet et peut être élargie en fonction des impacts et des effets des domaines d'intervention du projet. Ensuite, le document du projet, pré-validé, est soumis pour sa validation définitive, selon la procédure arrêtée en faisant intervenir si besoin, d'autres spécialistes et parties prenantes, en fonction de telle ou telle problématique spécifique au projet.

La maturation du projet s'achève par la mobilisation du financement, la création et le lancement effectif car la mise en œuvre du projet nécessite le montage et la mobilisation effective des ressources financières. Il convient donc d'identifier clairement la source et les modalités de financement conclues et réservées au projet considéré.

Il faut savoir que la réussite du processus de maturation des projets et programmes de développement requiert un engagement ferme de la part de tous les acteurs, une appropriation du processus, la mobilisation des ressources requises (matérielles, humaines et financières) destinées à la préparation et au lancement du projet. La disponibilité et la vulgarisation des outils appropriés pour la supervision du projet jusqu'à sa réception ainsi que la mobilisation de l'équipe de projet ayant la charge de superviser la réalisation du projet sont également des paramètres indispensables pour garantir sa réussite.

D'autres éléments essentiels permettent de conduire avec succès le processus de maturation. Citons l'identification des principaux acteurs et une définition claire des procédures, une clarification des rôles des acteurs, une structure de centralisation et de coordination autonome et des ressources humaines outillées et motivées.

Un projet mature est donc un projet qui satisfait les conditions de prématurité et de sécurisation de financement, c'est-à-dire un projet techniquement réalisable (Les études de réalisations sont faites, validées et disponibles), qui s'intègre bien dans l'environnement

institutionnel et dont les préalables et conditions juridiques et administratives de réalisation sont bien remplis (titre foncier ou déclaration d'utilité publique, étude d'impact et environnement, libération des emprises et indemnisations, autorisations administratives. etc.). De plus, ce projet doit être économiquement et/ou socialement rentable au sens où les rentabilités financière et économique sont évaluées et les impacts sociaux et politiques pris en compte pour permettre les arbitrages y afférents. Enfin, le projet doit disposer d'un financement entièrement garanti et sécurisé. Nous entendons par là que le plan de décaissement pour le paiement des dépenses doit être validé par le maître d'ouvrage et respecté par la source de financement.

Il importe aussi de souligner que la maturation d'un projet implique celle de chacune de ses activités. Par conséquent, un projet sera considéré comme mature si et seulement si, l'ensemble des activités qui le composent, considérées aussi bien individuellement que dans leur globalité, sont également matures. En effet, les entreprises qui recherchent la maturité de leurs processus de gestion de projet d'investissement gagnent à plusieurs niveaux : amélioration du calendrier et de la prévisibilité budgétaire, motivation des différents acteurs et augmentation de leur productivité, optimisation dans la détermination du coût du projet et amélioration de la qualité du rendement, augmentation de la satisfaction des parties prenantes.

Un certain nombre d'étapes du processus de maturation des projets d'investissement doivent être mises en œuvre de manière à couvrir tout le champ des anticipations et autres mesures préalables, dont la prise en compte est indispensable pour assurer le succès du projet.

La première étape est la conception du projet, laquelle repose, bien évidemment, sur l'idée de projet et vise à recueillir des informations nécessaires au succès de celui-ci. A ce stade, il s'agit de procéder à l'analyse de l'ensemble de l'information nécessaire, en vue de fournir au maître d'ouvrage tous les éléments lui permettant de décider, ou non, de la poursuite de la préparation du projet. Elle se décline selon trois phases : les études (de préféabilité, de faisabilité ou d'identification), l'étude d'opportunité comprenant une analyse de l'alignement du projet aux cadres stratégiques et la planification de la préparation du projet.

La seconde étape est la préparation de l'exécution du projet qui se caractérise par la déclinaison de l'ensemble des mesures prévisionnelles devant permettre la bonne réalisation des opérations planifiées, en vue de disposer du produit de l'investissement tel qu'il a été conçu. A ce stade, le maître d'ouvrage conduit des études permettant de disposer de toutes les données de base et de l'ensemble des informations administratives, techniques, stratégiques, économiques, financières et environnementales nécessaires à la

bonne exécution du projet. Les études visées, ci-dessus, permettent de disposer d'un calendrier prévisionnel d'exécution et de décaissement des financements du projet.

Puis arrive l'étape de préparation de l'exploitation du produit du projet d'investissement, laquelle se caractérise par la déclinaison de l'ensemble des mesures prévisionnelles à prendre, pour la mise en service du produit afin de s'assurer qu'il répondra efficacement au besoin ayant conduit à l'initiation du projet. La préparation de l'exploitation doit permettre d'anticiper les effets induits par le projet en termes de changement, de renforcement et/ou d'amélioration par rapport à la situation initiale. Aussi, le maître d'ouvrage établit un rapport indiquant toutes les mesures à prendre en vue d'assurer la bonne exploitation du produit de l'investissement notamment :

- . Les études prévisionnelles attestant de la rentabilité et de la fonctionnalité probante du produit de l'investissement,
- . Les structures et personnel potentiellement bénéficiaires de la réalisation du projet,
- . Le plan prévisionnel de formation y afférent,
- . Les infrastructures connexes ou d'accompagnement, ainsi que la disponibilité des personnels qui permettront la bonne exploitation des produits du projet.

La préparation de l'exploitation permet également de préciser les charges récurrentes prévisionnelles liées à la mise en exploitation du produit d'un investissement.

Il y a lieu de ne pas omettre la préparation de la maintenance du produit de l'investissement par la déclinaison de l'ensemble des mesures prévisionnelles permettant de le maintenir à un niveau technologique satisfaisant pour l'exploitation et la pérennisation du produit de l'investissement. On notera un rapport indiquant les mesures nécessaires à la pérennité des produits du projet accompagné d'un plan prévisionnel de maintenance et d'entretien. Ce plan sera également chiffré et précisera, pour chaque exercice budgétaire, les coûts prévisionnels de maintenance et d'entretien.

Vient enfin le retour d'expérience dès lors qu'il permet de capitaliser, dans la phase de préparation du projet, tous les enseignements positifs ou négatifs tirés de projets similaires, en cours ou achevés. Au stade du retour d'expérience, le maître d'ouvrage s'assure de l'archivage des dossiers du projet et produit une grille d'analyse indiquant les expériences capitalisées, notamment dans le choix du projet, l'affectation des rôles des différentes parties prenantes au projet et la mise en œuvre éventuelle d'un plan d'actions, afin de corriger les pratiques contre-productives.

Compte tenu de l'importance de la démarche dans la maturation de projet, se pose légitimement la question de savoir comment vérifier le processus de maturation d'un projet. Cette vérification s'opère, entre autres moyens, par les outils et documents tels que : l'attestation de disponibilité du site, le certificat de conformité environnemental, les devis,

les plans de gestion du projet, les rapports d'analyse des risques, l'avant-projet sommaire (APS), l'avant-projet détaillé (APD), l'avant-projet d'exécution (APE).

Elle s'opère aussi, le cas échéant, par les termes de références indiquant clairement la contribution desdites études à la réalisation du projet, les autres rapports éventuels des études techniques préparatoires au projet. On retiendra aussi, le document de synthèse du projet qui fournit généralement les éléments permettant de cerner son contenu dans sa globalité. Il sert de référence pour l'exécution du projet et constitue un instrument de plaidoyer pour la recherche des financements. Il peut contenir aussi l'ensemble des éléments prévisionnels qui renseignent sur l'état de maturité d'un projet et sert de référence pour l'évaluation de la maturité dudit projet d'investissement. Cette liste n'est pas exhaustive et la vérification de la maturité d'un projet d'investissement peut s'opérer au moyen de tout autre document susceptible de contribuer au succès du projet.

La phase de maturation d'un projet est une étape qui implique un certain nombre d'intervenants directs ou indirects. Il s'agit ici des décideurs (maîtres d'ouvrages), maîtres d'ouvrages délégués, bureaux d'études et /ou assistants à maîtrise d'ouvrages et maîtres d'œuvre.

Le maître d'ouvrage est la personne physique ou morale pour laquelle le projet est dédié. Il remplit la fonction de propriétaire et/ou de décideur dont il ne peut se démettre. A ce titre, il est chargé de formaliser les besoins et les objectifs, d'engager et de valider les travaux et prestations dans le respect de la réglementation en vigueur (Code des marchés publics, Code du travail, etc.), de réaliser les études d'opportunité ou de faisabilité du projet et d'en vérifier l'impact du projet sur d'autres acteurs éventuels et de produire le cahier des charges de consultation du maître d'œuvre. Il peut être l'Etat, une entreprise publique ou un opérateur privé et peut déléguer toutes ou une partie de ses prérogatives au maître d'ouvrage délégué.

Le bureau d'études et /ou l'assistant à la maîtrise d'ouvrage est le conseil du maître d'ouvrage qui demeure le décideur du projet. Il facilite la coordination du projet et permet au maître d'ouvrage de remplir pleinement ses obligations au titre de la gestion du projet. Les missions peuvent aller du conseil à l'assistance dans l'expression des besoins, du montage juridique et financier et de la réalisation des études de faisabilité à l'évaluation de l'impact du projet. Il convient de souligner que les missions du bureau d'études et/ou de l'assistant à maîtrise d'ouvrage ne doivent, en aucun cas, être confondues à celles du maître d'ouvrage délégué.

Le maître d'œuvre est le responsable de la réalisation du projet concerné dans les conditions de délais, de qualité et de coûts fixés par le maître d'ouvrage.

Il est évident qu'on ne peut parler de projet ni de maturation sans évoquer le concept et la politique de l'investissement auxquels ils se rattachent.

1.2. La politique d'investissement

L'investissement est une des décisions de l'entreprise qui recouvre de nombreux aspects tant financiers que stratégique. Parmi les décisions de gestion que l'entreprise est amenée à prendre, la décision d'investissement est sans aucun doute l'une des plus difficiles et des plus importantes. En effet, l'investissement conditionne non seulement son développement futur mais aussi sa rentabilité future, car il engage l'entreprise souvent dans sa globalité et sur le moyen et long terme¹⁶. En témoigne notre étude de cas sur le secteur industriel public de la cellulose et du papier, où l'on relève le lancement et le financement des projets industriels d'envergure et onéreux, mais probablement insuffisamment maturés et globalement gérés sans la rigueur requise. Cette situation a entraîné, au fil des années, le démantèlement et la disparition totale de l'amont de cette filière industrielle (la fabrication de la pâte à papier et le papier à partir des matières premières locales que sont l'alfa et la paille), avec les conséquences économiques, financières, humaines et sociales significatives. A ce propos, un ancien Ministre de l'Industrie et de l'Energie déclarait, dans un entretien: *« Mais très souvent ,surtout pour la préparation du triennal 1967-1969 et du premier quadriennal 1970-1973, la plupart des projets n'étaient pas étayés par des études complètes et approfondies, du fait que tous les secteurs étaient à leur période d'initiation aux problèmes qui se posaient à eux . Les actions retenues dans les plans adoptés ne procédaient pas d'une vision d'ensemble de la société algérienne. ...Les programmes retenus représentaient une série d'actions et de solutions ponctuelles destinées à régler les problèmes les plus urgents qui se posaient à nous ¹⁷»*. L'ancien Ministre poursuit plus loin *« Ce ne fut que vers la fin du premier quadriennal et à l'occasion de la préparation du deuxième plan quadriennal, que l'on commença à envisager notre planification à partir d'une vision globale de notre société des ambitions de développement inscrites dans cette vision. Cette approche a été surtout celle du ministère de l'industrie et s'est heurtée à celle des Services de Plan qui en prenait le contre-pied en invoquant la limitation des ressources, ainsi que le butoir extérieur »*

¹⁶Taverdet-Popiolek, N. « Guide du choix d'investissement », Groupe Eyrolles, Editions d'Organisation, (2003) , p. 1-20.

¹⁷Bennoune, M. EL-Kenz, A. « Le hasard et l'histoire : entretiens avec Belaid Abdesslem », Tome 2, ENAG Editions, (1990) , p. 18-19.

D'une manière générale, un investissement est l'opération par laquelle l'entreprise affecte des ressources à des projets industriels, commerciaux ou financiers dans l'espoir d'en retirer des revenus sur une certaine durée. L'investissement se définit comme le processus qui entame, au présent, une consommation de ressources (monétaires ou non) et qui escompte un bénéfice potentiel futur, ce gain pouvant être financier, économique, social, politique, culturel ou symbolique.

La décision d'investir est comme un pari sur l'avenir car elle consiste à échanger une dépense certaine aujourd'hui contre des gains futurs incertains et aléatoires.

Pour le gestionnaire, l'investissement est un coût généralement élevé pour l'entreprise qui est tenue de générer de nouvelles recettes d'exploitation et la comparaison de l'ensemble des dépenses avec la totalité des chiffres d'affaires permet de se prononcer sur la rentabilité (ou non) de l'investissement.

Du point de vue comptable, un investissement est un flux de capital dont la caractéristique est de modifier la configuration et le niveau des actifs immobilisés au sein de l'entreprise. Il se confond donc avec le poste des immobilisations qui englobe tous les biens, meubles ou immeubles, corporels ou incorporels, acquis ou créé par l'entreprise et dont la vocation est d'être exploité un certain temps et donc de rester durablement sous la même configuration dans l'entreprise.

Généralement, la durée de vie d'un investissement dépasse celle d'un exercice et elle a des répercussions sur la fiscalité de l'entreprise. Cette définition de l'investissement met en avant le double critère de la propriété et de la durée de vie du dit investissement.

Les infrastructures routières, ferroviaires, maritimes, les terrains, divers ouvrages, équipements industriels, mobiliers, concessions, brevets, licences, marques déposées, fonds de commerce, actions, obligations sont autant d'exemples d'investissements comptables, corporels et incorporels.

Pour les économistes, l'investissement a une définition plus large car elle englobe non seulement les investissements au sens comptable, mais aussi le besoin en fonds de roulement d'exploitation, certaines charges d'exploitation et des titres financiers à court terme, faisant partie de l'actif circulant, un programme de recherche et développement, une campagne de publicité, un programme de formation du personnel ou la mise au point d'un produit nouveau etc... C'est essentiellement un flux de capital destiné à modifier le stock de capital déjà existant. En effet, ils correspondent à un sacrifice de ressources dans l'espoir d'en obtenir, dans le futur, des résultats plutôt positifs étalés dans le temps, et totalisant un montant supérieur à la dépense initiale.

Les investissements peuvent être classés selon leur fonction, comme les investissements de renouvellement ou de remplacement, leur objectif étant de maintenir en l'état le potentiel

et la capacité de production de l'entreprise. Les équipements neufs acquis possèdent généralement les mêmes caractéristiques techniques que les anciens par rapport aux capacités installées et aux coûts de production. Mais compte tenu du progrès technique, de la pression concurrentielle et de la nécessité de conserver ou d'obtenir un niveau de compétitivité supérieur, il n'est pas recommandé de procéder à un renouvellement à l'identique. De tels investissements apparaissent généralement pendant la période d'exploitation de l'investissement principal. L'utilité première des investissements de productivité est de réduire les coûts unitaires de production et d'améliorer la rentabilité. Cet objectif sera atteint grâce à la modernisation des équipements et/ou à l'amélioration des techniques ou des procédés de fabrication. Souvent, ils se combinent avec les investissements dédiés aux renouvellements.

En revanche, les investissements de croissance ou d'extension de capacité sont destinés à augmenter sensiblement le potentiel productif de l'entreprise. Il s'agit de doter celle-ci d'équipements supplémentaires à l'effet de soutenir sa croissance. Ils sont non seulement destinés à développer la production et la commercialisation de la gamme des produits existants, mais aussi à permettre et à entrevoir des voies de diversification des segments d'activité de l'entreprise.

Les investissements de diversification ou d'innovation ont pour but de réussir la pénétration de nouveaux marchés grâce au développement et au lancement de produits nouveaux.

Parfois, des investissements sont obligatoires car il s'agit de se conformer au plan réglementaire et/ou à la législation en matière d'hygiène, de sécurité ou de préservation de l'environnement.

Enfin, sans être exhaustif, on évoquera les investissements orientés vers l'image et la notoriété de l'entreprise (évaluation de son positionnement et de son audience), les investissements sociaux (cantine, crèche et centre de loisir) et les investissements stratégiques décidés généralement pour conforter son devenir sur le moyen et long terme, lesquels supportent fatalement un degré d'incertitude élevé (dépenses en recherche et développement, investissements de diversification...).

Se pose, à ce niveau, la question du choix des investissements. La préparation au choix d'investissement implique d'organiser les investissements en mode projets et de collecter toute l'information nécessaire à leur maturation et à l'évaluation de leur rentabilité économique ou socio-économique, compte tenu des risques encourus et des ressources à engager. En effet, plus un investissement présente un profil temporel long et plus il est risqué, car il escompte des résultats tout aussi lointains que tributaires de l'évolution à long terme du contexte interne et externe à l'entreprise et à ses projets.

Par ailleurs, un investissement qui souhaite incorporer de nouvelles technologies ou qui s'oriente vers de nouveaux marchés ou de nouveaux produits est particulièrement risqué, car il implique de sortir de l'environnement de ses métiers et des domaines d'activité et des champs concurrentiels habituels et maîtrisés par l'entreprise.

Généralement, il est admis que le risque varie selon le degré d'innovation que l'entreprise souhaite injecter dans son projet d'investissement. Autrement dit, plus un investissement est standard en ce sens qu'il intègre une technologie connue et maîtrisée et moins il est risqué, en comparaison avec un nouvel investissement qui va intégrer une technologie caractérisée par une innovation majeure et inédite. Toutefois, l'entreprise peut atténuer ce problème grâce aux possibilités suivantes :

- Opter, quand cela est possible, pour la divisibilité du projet d'investissement qui consiste à diviser le projet en des tranches autonomes, car le niveau de risque sera d'autant plus faible et maîtrisable. C'est le cas, par exemple, d'un projet de déploiement d'un nouveau réseau de téléphonie mobile où l'investisseur a commencé par équiper le territoire national par région en priorisant les wilayates les plus denses et les plus peuplées.

Pour cela, le programme d'investissement a été étalé sur une longue période, ce qui laissait le temps aux premiers investissements d'avoir un retour rentable et de pouvoir étendre et financer, par la suite, les programmes d'investissements des autres régions. Autrement dit, si l'investissement initial n'avait pas été jugé rentable, le déploiement aurait été tout simplement, stoppé.

- L'autre possibilité consiste, en fait, à se projeter, au préalable, dans l'hypothèse d'une situation de conjoncture défavorable pour savoir si l'on pourrait entrevoir une autre exploitation de l'investissement, le cas échéant la possibilité de décider de sa cession par exemple. Le niveau du risque serait ainsi limité et atténué : c'est la réversibilité du projet d'investissement. C'est l'exemple d'une entreprise de fret qui investit dans une flotte de camions pour transporter un produit. Elle peut, si la conjoncture de ce marché devient défavorable, se reconvertir pour transporter d'autres fournitures. L'autre alternative serait effectivement de revendre les moyens de transport sur le marché de l'occasion et d'utiliser le produit de la cession pour réinvestir dans un autre créneau.

- Enfin, une autre possibilité est d'opter pour la flexibilité du projet investissement en ce sens qu'il peut s'adapter, sans contrainte et rapidement, à la conjoncture sans générer des coûts importants et parfois de répondre au caractère saisonnier de certaines activités. A titre d'exemple, le secteur des boissons développe largement cette opportunité (ligne de fabrication pouvant produire non seulement des gammes diversifiées de produits, mais aussi selon la saisonnalité ...).

Intéressons-nous, à présent, aux caractéristiques essentielles d'un investissement en en retenant quelques notions essentielles :

La notion de durée est induite par l'étalement dans le temps, non seulement depuis la maturation au lancement de la réalisation de l'investissement, mais aussi et surtout sur l'étalement des résultats monétaires espérés. On distingue alors trois grandes périodes : la période de préparation à l'investissement, la période d'investissement et la période d'exploitation, appelée aussi durée de vie économique ou durée de vie utile.

La période de préparation de l'investissement est celle où l'on réfléchit à son opportunité et où l'on mûrit le projet. Cette phase nécessite une certaine dépense. Quant à la période d'investissement proprement dite, elle correspond à la durée totale de réalisation du projet, y compris les opérations relatives aux essais, à la préparation, à la mise en service et à la réception du projet. Elle induit notamment des sorties de fonds conséquentes.

Enfin, rappelons que l'investissement est un sacrifice de ressources, au présent, en vue de récolter les bénéfices espérés et étalés sur une certaine période de temps. Aussi, la période d'exploitation est la durée de vie économique de l'investissement ou durée de vie utile du projet, laquelle est fondée sur trois notions distinctes : La durée de vie physique de l'investissement (la durée optimale d'exploitation de l'investissement, compte tenu des coûts de maintenance et de la valeur de revente à terme de l'équipement), la durée de vie technologique de l'investissement (Dans les industries caractérisées par une évolution technologique rapide) et la durée de vie du produit (dans le cas d'un investissement spécifique dédié à un produit donné lequel ne peut pas être reconverti après sa disparition). Parmi ces trois durées, c'est la plus courte qui doit être retenue comme durée de vie utile de l'investissement.

Clôturons ces considérations sur l'investissement par l'évocation de la notion de risque. En effet, un investissement est réalisé aujourd'hui dans l'espoir d'atteindre un objectif satisfaisant dans un futur plus ou moins proche. Autrement dit, Il y a une sortie de fonds certaine dans le présent (même si le montant final exact n'est pas toujours connu a priori), mais il y a toujours des risques pour que les objectifs de rentabilité visés, au terme de chaque échéance, ne soient pas complètement atteints. Car les résultats attendus sont fatalement aléatoires dans la mesure où ils dépendent de variables internes et externes au projet. On admet qu'il y a toujours un degré d'incertitude sur le montant exact des fonds à investir en raison des imprécisions et des aléas, a priori, sur les coûts d'investissement définitifs, mais aussi des conditions réelles de réalisation. Les flux financiers liés à la période d'exploitation (et à la liquidation) sont encore davantage aléatoires, car plus lointains et influencés par de nombreux paramètres et variables aléatoires, mais aussi par les conditions réelles d'exploitation. C'est encore une fois la situation, telle qu'elle a été relatée

dans notre cas pratique, où le pouvoir de l'époque a fondé sa décision pour le développement d'une industrie publique de la cellulose et du papier, sur des hypothèses quasi certaines, à savoir la disponibilité suffisante, tant sur la durée que sur les quantités des matières premières végétales locales (alfa et paille). Or, retenir de telles hypothèses basées sur des facteurs aussi fondamentaux, lesquels se sont avérés de nature structurellement aléatoire, est invraisemblable.

En fait, il a été créé des projets industriels mort-nés qui portaient déjà en leur sein les germes de leur échec, mais maintenus sous perfusion et par divers artifices, depuis de longues années, avant leur agonie fatale et définitive. En effet, aujourd'hui, notre pays ne dispose plus d'usine produisant de la pâte à papier et même du papier (excepté la production de certain type de papier à partir des fibres de récupération).

C'est en cela que la décision d'investissement est une problématique économique, financière et stratégique de premier ordre et occupe une place singulière dans la littérature de gestion. Eminemment stratégique dans bien des cas, mais elle intéresse particulièrement le champ de la finance.

1.2.1. Planification de l'investissement

La planification est chargée de sens divers et fait l'objet d'opinions contradictoires. On en retiendra la définition suivante : « *La planification d'entreprise est un processus formalisé de prise de décision, qui, pour une organisation plus ou moins vaste, élabore en interne une représentation voulue de son état futur et soutenue par des modalités de mise en œuvre de cette volonté managériale* »¹⁸.

C'est une démarche explicite, qui s'appuie sur une (ou des) méthode(s), qui se déroule dans le temps et dans l'espace selon un programme lui-même préalablement déterminé, et dont l'objectif est d'aboutir à des décisions. La planification est donc un mode de prise de décision qui se distingue par son caractère formalisé ; cela ne signifie pas que ce formalisme soit entièrement rigide et/ou codifié. Elle n'a de sens que si l'on doit traiter un ensemble assez grand de problèmes, généralement interdépendants, et dont un traitement simultané n'est pas envisageable, voire impossible. Par ailleurs, elle se caractérise par une attitude volontariste d'engagement car elle est fondée :

- sur l'anticipation du futur , du fait que le traitement, à l'avance, d'un ensemble de problèmes préoccupants a des chances d'atteindre plus efficacement les résultats souhaités

¹⁸Blanc, G. « *La planification stratégique : recueil de transparents* », Support de cours du lCentre de Formation Continu, Centre HEC – ISA, France, (1986) , p. 1.

que des décisions prises en retard ou au coup par coup.

- sur la finalisation : elle préfigure de manière explicite un nouvel état souhaité, ou souhaitable de l'entreprise, pour un horizon donné.

- sur la volonté, car obtenir les résultats ou le changement souhaités n'est nullement inscrit naturellement dans le cours des événements.

La planification trouve son utilité profonde dans la réflexion et la remise en cause constante qu'elle suscite et organise sur les problématiques importantes, notamment celles engageant l'avenir de l'entreprise.

On peut retenir deux rôles essentiels généralement attribués à la fonction de planification dans les entreprises. C'est avant tout un outil puissant et un moyen efficace, au sein de l'entreprise, pour susciter et entretenir des échanges, au niveau stratégique. La planification organise le processus de réflexion stratégique tout en précisant sa méthode. De ce fait elle en garantit l'utilité et la qualité des travaux. Elle assure aussi, au regard de son champ d'intervention et par son caractère méthodique, une double cohérence dans le temps (déclinaison des étapes) et dans l'espace (les différents axes de ce développement).

C'est en cela que le processus de planification de l'entreprise et le processus de planification des investissements sont fortement imbriqués, car les objectifs stratégiques formalisés, dans le plan à moyen et long terme, servent de cadre de référence à l'analyse et aux choix des investissements. A contrario, ils tiennent compte des conséquences prévisibles de ces derniers, notamment sur la position concurrentielle, sur les flux de trésorerie, sur les résultats, sur les types de financement. De même, les décisions d'allocation de ressources à long terme, pour les investissements, s'effectuent dans le cadre de la démarche stratégique et opérationnelle et tiennent compte des effets attendus de chaque investissement en termes de chiffre d'affaires, de capacité de production, de parts de marché, de croissance, de ressources nécessaires, des cash-flow générés, de la trésorerie et des résultats. Le montant et le mode de financement des investissements modifient, en effet, les structures financières de l'entreprise. Aussi, les conséquences à court terme de chaque investissement sont intégrées dans les budgets annuels. Enfin, l'intégration du volet annuel du plan d'investissements permet d'allouer les ressources à court terme et d'arbitrer les choix parmi les différents projets¹⁹. Finalement, les dossiers d'investissement s'appuient tous sur une vision de l'avenir et une stratégie formulée. Cependant, nous partageons les analyses

¹⁹Laverty, J. « *Le pilotage des projets d'investissement de l'entreprise* », Maxima Laurent du Mesnil, Editeur, (2019), p. 22.

évoquées dans l'ouvrage collectif élaboré (en 1997) par le Département Stratégie et Politique d'Entreprise quant au débat sur le rôle de la planification, en ce sens que ce processus n'est pas universel et n'implique nullement la liberté totale pour l'entreprise quant au choix d'un mode de planification. Ce choix sera au contraire le résultat de la recherche d'une configuration cohérente entre la planification d'une part et l'histoire stratégique de l'entreprise, sa structure, son identité et son expérience décisionnelle en matière de choix des investissements, d'autre part. Par ailleurs, il existe un courant de pensée qui va remettre en cause l'idée même de planification comme instrument d'adaptation stratégique et peut se révéler inutile comme le prouvent ses substituts. Cette vision de la planification peut déstabiliser, mais elle est beaucoup plus féconde que celle qui en fait un instrument souvent rigide pour toute bonne gestion²⁰.

Ainsi, la question se pose de savoir s'il est impératif de planifier. Et les arguments ne manquent pas pour soutenir l'idée que non seulement la planification n'est pas forcément le meilleur moyen de forger une bonne stratégie, mais elle peut même y faire obstacle. La rigidité des systèmes de planification, tant macro que microéconomiques est souvent dénoncée. Elle peut conduire à un étouffement de la créativité dans la conception des stratégies et à une capacité d'adaptation réduite dans leur déploiement.

En évoquant particulièrement l'argument avancé par les responsables des Finances et du Plan, Bélaid Abdesselam disait ceci : « *Il n'y a pas assez de moyens de réalisation et, en laissant l'industrie investir comme elle le fait, elle absorbe tous les moyens de réalisation du pays, ne laissant pas de moyens disponibles pour les autres...* ». Il apparaît qu'ils refusaient de mobiliser les moyens financiers pour créer des entreprises de réalisation. En fait, toutes les demandes de crédit étaient systématiquement refusées, y compris pour créer des sociétés mixtes de réalisation avec l'étranger, il en est de même pour les programmes de formation du personnel. A titre d'exemple, l'institut INELEC (Institut National des Industries Electriques et Electroniques) est resté bloqué pendant deux ans, malgré la disponibilité de la Banque Mondiale à le financer, et l'INIL (Institut National des Industries Légères) dont la réalisation s'est faite, en pirate, par le biais de la Sonatrach . Il dira plus loin : « *En outre, il y avait, de la part des Finances et du Plan, une volonté de contrôle de l'industrie. Ils voulaient instituer un système tel que tous les mouvements de l'industrie soient soumis à leur contrôle...* ». Enfin : « *Il y avait, ainsi, une série de mesures qui faisaient en sorte qu'un projet industriel, après avoir été muri, était mis sous le boisseau au*

²⁰Ouvrage collectif du Département Stratégie et Politique d'Entreprise « *Strategor : politique générale de l'entreprise* », Groupe HEC, Dunod Paris, 3ème édition, (1997), p. 401-404.

niveau des Finances et du Plan. ²¹»

Les plans établis, de façon décentralisée, accumulent généralement des optimismes mitigés à travers la hiérarchie. En fait, les dirigeants se sentent souvent prisonniers des plans établis, par agrégation, à travers l'organisation et qui ne leur laissent pratiquement aucune alternative.

L'analyse comparative des pratiques réelles des managers dans les principaux pays montre que toutes ces critiques correspondent à une réalité et que des entreprises peuvent parfaitement adopter des stratégies gagnantes et les mener à bien dans la longue période avec une planification ne correspondant pas à un modèle classique ou même sans planification du tout. Rester dans la problématique trop étroite de la planification ne peut permettre de trouver des réponses satisfaisantes aux contradictions évoquées, dont la plus importante est celle qui oppose les deux explications habituelles de la décision stratégique. Quelle est la clé d'un changement stratégique réussi : l'homme ou le système ? Il n'y a bien sûr pas de réponse évidente. En effet, il y a des entreprises qui planifient avec succès leurs stratégies et des entreprises performantes sur le long terme qui ne planifient pas. Tout comme il existe des entreprises gagnantes gérées de façon autocratiques et de grands stratèges qui échouent.

A la vague de la planification stratégique a succédé, dans les années soixante-dix, celle des modèles d'analyse stratégique. Les années quatre-vingts sont caractérisées par une surabondance d'outils. Les modèles d'analyse stratégique se multiplient et se contredisent sans arriver à dépasser leurs limites communes. La planification change de visage, s'assouplit et s'efforce d'intégrer les variables sociales. Nous pouvons ainsi comprendre pourquoi la planification a beaucoup mieux résisté à la généralisation des modèles d'analyse stratégique et à la crise de la prévision que ne le prédisaient certains. La planification peut remplir en effet de nombreuses fonctions que le caractère valorisant du qualificatif « stratégique » a souvent masquées :

- être un instrument, d'une part d'aide à la décision face à des variantes et autres alternatives et, pour le choix de la meilleure allocation de ressources d'autre part. c'est également un outil qu'on réussit, plus ou moins, à manipuler et à appliquer. Cette fonction est celle de la planification stratégique. Mais la multiplication des situations de décision a conduit les planificateurs à s'éloigner du modèle anticipateur classique pour tenter de « prévoir l'imprévu ». Autrement dit, la planification ne constitue qu'une des façons de prendre des décisions stratégiques.

²¹Benboune, M. EL-Kenz, A. « *Le hasard et l'histoire : entretiens avec Belaid Abdesselam* », Tome 2, ENAG Editions, (1990) , p. 16-23.

- assurer la coordination des hypothèses et des engagements sur l'avenir des composantes de l'organisation, notamment dans les grandes entreprises diversifiées.
- mobiliser les collaborateurs, notamment l'encadrement par rapport aux objectifs de l'entreprise.
- stabiliser l'environnement décisionnel. C'est le cas des entreprises en situation de forte dépendance vis-à-vis d'une tutelle. Il s'agit de procédures visant à établir des rapports plus ou moins stables entre un centre (ou une tutelle) et ses entités périphériques ou entre plusieurs centres de pouvoir à travers un accord formel sur des objectifs et des engagements à moyen et long terme. Ce type de planification a été expérimenté dans certaines entreprises publiques françaises sous les appellations successives de « Contrats de Programme » et « Contrats de Plan »

Cependant, à côté de ces fonctions de base, il existe, au moins potentiellement, des fonctions latentes, inavouées sinon occultes de la planification. Par exemple, être tout simplement l'instrument du discours stratégique de l'entreprise. Quelle que soit la nature des comportements décisionnels effectifs, les détenteurs du pouvoir dans l'entreprise ont intérêt à produire un discours organisé et cohérent à l'usage de leurs partenaires (personnels, clients, fournisseurs, actionnaires, banquiers, etc.). La planification apparaît donc comme un moyen de donner cette image rassurante de technicité, de maîtrise et de volontarisme si nécessaire dans les entreprises. Il est alors possible de l'utiliser comme un des leviers de l'exercice du pouvoir dans l'entreprise. En organisant la division du travail de décision, la planification peut constituer un instrument puissant d'exercice de la domination puisqu'elle va prédéterminer la nature des problèmes à débattre, la distribution de l'information, la composition des instances de décision, la fixation des critères de choix, etc. La planification peut donc avoir de multiples usages qui expliquent qu'elle puisse se maintenir ou se développer sans être uniquement l'instrument de la décision stratégique²².

A l'issue d'une courte période historique s'étalant de 1962 à 1965, où le nouvel Etat indépendant de l'Algérie s'employait à confectionner des budgets d'équipement annuels avec peu de ressources financières, le système de planification centralisée se mettait, progressivement mais sûrement, en place. Ce système semblait traduire une certaine conviction selon laquelle le développement économique et les effets d'entraînement des

²²Ouvrage collectif du Département Stratégie et Politique d'Entreprise « *Strategor : politique générale de l'entreprise* », Groupe HEC, Dunod Paris, 3ème édition, (1997), p. 397-400.

investissements réels productifs ne sont nullement des phénomènes spontanés, mais au contraire des réalités qui se construisent. Autrement dit, cette vision est synonyme de la négation de toute efficacité du marché libre et de ses mécanismes. Elle stipule que l'investissement privé dans sa quête permanente de la profitabilité, en relation avec le marché, n'est pas en état de mener vers l'essor économique et au bien être de toute une population.

Ce point fait dire au professeur Benissad que le projet originel de développement économique se décline en une forme de contestation du modèle économique et culturel colonial qui va se transformer et se cristalliser en un modèle socialiste centralisateur ²³: « *L'Algérie a subi une domination coloniale quasi atypique colportant l'établissement de rapports marchands inégaux, une spécialisation internationale imposée et une extrême pauvreté des autochtones ; cette économie est alors façonnée par une diffusion brutale du capitalisme* ». Il poursuit : « *Au vu d'une telle histoire (entachée d'iniquité), des conditions de son accession à l'indépendance , de l'appropriation des valeurs socialistes par l'idéologie nationaliste de la « résurrection arabe » et de l'engagement du bloc communiste aux côtés du mouvement national, le jeune Etat algérien encense l'économie publique et en fait l'instrument de participation au progrès universel.....dans le cadre d'un modèle social volontariste et inclusif.*»

1.2.2. Stratégie et financement de l'investissement

Des pratiques et des recherches²⁴ sont parvenues à opérer un certain rapprochement, lesquelles montre comment coexistent la finance et la stratégie et comment se construit un management stratégique de l'investissement à partir d'une instrumentation. Le choix des projets d'investissement est un des thèmes privilégiés de la finance et de la stratégie alors que ces derniers s'ignoraient largement. Néanmoins, un point commun les rapproche en ce sens que pour la finance, la littérature sur le choix des projets d'investissement met l'accent sur les instruments comme la valeur actuelle nette (VAN) et le taux interne de rentabilité (TRI). Pour la stratégie, l'accent est mis sur l'outil de planification. Cependant, les pratiques révèlent des écarts par rapport à ce constat. En effet, l'étude sur la formation d'un management stratégique de l'investissement dans un secteur industriel, au cours des différentes phases de son évolution économique, technologique et organisationnelle,

²³Benissad, H. « *De la transition économique : l'expérience algérienne* », Office des Publications Universitaires (OPU), (2018) ,p. 7-8.

²⁴ Citée par Pezet, A. « *Le management stratégique et financier de l'investissement* », Article du 09/2000, Revue Finance -Contrôle- Stratégie, volume 3 no3, Université de Paris Dauphine, (2000) , p. 155-180.

permet de faire ressortir une alternance entre phases de rationalisation instrumentale, en situation de stabilité, et phases de réflexion stratégique accrue, en situation instable.

En fait, la littérature sur le thème de l'investissement demeure fragmentée, car l'approche la plus classique du choix des investissements est économique : sa variante macro-économique s'intéresse à l'économie globale ou aux branches d'activité, tandis que sa variante micro-économique correspond à une approche purement financière du choix d'investissement. Cette dernière variante repose sur un certain nombre de variables (rationalité, quantification des données, choix entre des options comparables) et propose des outils permettant de déterminer le choix optimal pour l'entreprise (valeur actuelle nette, taux interne de rentabilité, etc.). Les instruments utilisés peuvent présenter quelques imperfections techniques, et leurs résultats peuvent se contredire du fait même du choix du taux d'actualisation.

A contrario, la littérature stratégique place le choix d'investissement dans la catégorie des décisions qui engagent l'avenir et la pérennité de l'entreprise. M. Porter (1990) classe la décision d'augmenter la capacité de production parmi les décisions stratégiques les plus importantes. Cette augmentation de capacité génère des interrogations importantes : choix de l'entreprise quant à la taille et à la nature des augmentations de capacité, estimation de la demande future et des coûts des inputs, veille technologique, surveillance des manœuvres des concurrents, analyse de l'équilibre offre-demande, étude des prix et des coûts du secteur, détermination des cash-flows résultant de cette capacité additionnelle. Cette approche stratégique du choix d'investissement semble reléguer au second rang les critères classiques, mais reste relativement normative et exigeante en matière d'informations pertinentes à recueillir.

Un rapprochement s'est opéré entre la finance et la stratégie. Du côté des financiers, quelques axes sont perceptibles, notamment l'intégration de modèles stratégiques et l'apport de la finance de marché. Solnik, B. (1994), dans un ouvrage de gestion financière, ou Bancel, F. et Richard, A. (1995), dans un ouvrage sur le choix d'investissement, font précéder une analyse des critères financiers classiques par des notions d'analyse stratégique. D'un autre côté, des modèles proposés par le Boston Consulting Group, A. D. Little ou M. Porter insèrent la politique d'investissement dans un ensemble stratégique qui dépasse le seul calcul économique et font de la valeur d'un investissement le pendant des choix stratégiques de l'entreprise. Partant des contradictions entre les deux approches théoriques, Le Vigoureux, F (1998) plaide pour une intégration dans laquelle la finance serait au service de la stratégie au moment du choix d'investissement²⁵.

²⁵ Cité par Pezet, A. (2000) « *Le management stratégique et financier de l'investissement* », Article du 09/2000, Revue- Finance -Contrôle- Stratégie, volume 3 no3, Université de Paris Dauphine, p. 155-180.

Voyons maintenant comment la question du temps est prise en compte par l'approche financière de l'investissement. Celle-ci est, par essence, atemporelle même si de nouvelles démarches tentent d'introduire les notions de flexibilité et de réversibilité dans la décision d'investir. La décision d'investissement telle qu'elle est traitée, particulièrement en finance, se présente comme une décision, à un moment donnée, sans prise en compte du temps autrement que dans les calculs des bénéfices actualisés. L'horizon temporel est supposé donné et la maximisation de la valeur de l'entreprise est démontrée par la technique de l'actualisation des flux sur cet horizon déterminé. Quelques caractéristiques émergent de cette approche :

- Les projets d'investissement semblent venir de nulle part et la théorie financière compare la rentabilité des différents projets pour les classer et les évaluer, selon des critères déterminés. Seulement, on ne sait pas comment ces idées de projets éclosent dans ou hors l'entreprise. Comment avoir également la connaissance des opportunités ou des menaces ? Par quel moyen faire émerger les bons projets ? Ces questions sont importantes.

- l'évaluation se fait généralement sur des critères de choix actualisés, la valeur actuelle nette (VAN) et le taux interne de rentabilité (TIR). Or ce choix de l'actualisation est largement conventionnel comme d'ailleurs la durée de vie de l'investissement (le montant de la VAN est réduit du fait de cette échéance). Le choix du taux d'actualisation est défini comme étant le coût moyen pondéré du capital. Mais, le taux retenu est souvent supérieur au coût du capital. Dans ce cas, l'entreprise introduit une sécurité supplémentaire et sur-sélectionne ainsi ses investissements.

- Enfin, une dernière caractéristique concerne le modèle financier qui s'arrête à une évaluation, à priori, par le biais de quelques analyses de sensibilité (variation à la baisse des cash-flows, réévaluation de l'investissement initial). Mais fondamentalement, la question de l'après ne se pose pas, alors que les investissements demandent du temps pour être réalisés, mis en exploitation et encore davantage de temps pour être rentables (ou pas).

Ainsi figé, le modèle financier n'est pas véritablement adapté à la maîtrise du processus de l'investissement dans son ensemble, lequel processus est caractérisé par des séquences ponctuelles ou continues, avec des ruptures et des allers retours plus ou moins longs.

En effet, la décision d'investir est d'abord fortement liée au contexte extérieur, notamment à l'appréciation des marchés car les débouchés sont au cœur de la décision d'investir. Aussi, d'autres marchés peuvent être importants tels que les matières premières, l'énergie, la main-d'œuvre, etc. Pour chacun d'entre eux, l'entreprise évalue les disponibilités, les prix, la qualité. Cet ensemble peut constituer (ou pas) un contexte favorable (ou non) à l'investissement. A cela, s'ajouteront la prise en compte des technologies et les régulations

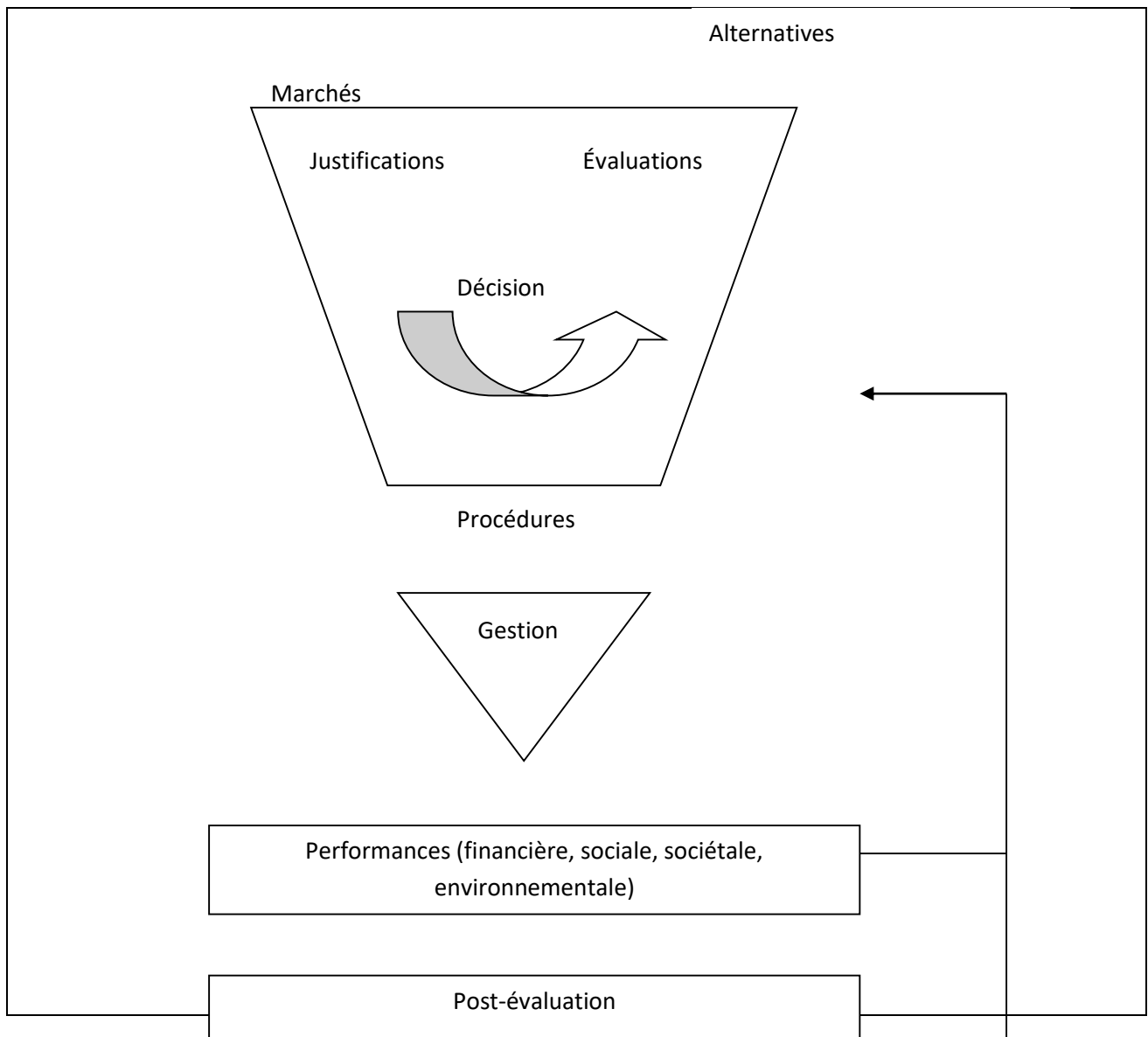
diverses (législation, fiscalité, subventions, réglementation sociale, paysage politique et syndical, etc.). Par ailleurs, le contexte interne et organisationnel reflète les modes de fonctionnement de l'entreprise, sa culture, ses coalitions, ses conflits et ses compromis. Tout cela pour mettre en relief que la décision d'investir est bien un processus politique produisant, fatalement, des compromis et des désaccords.

L'autre réalité indique que les projets d'investissement émergent de différents lieux tel l'environnement extérieur quand une opportunité surgit mais aussi, à l'intérieur de l'entreprise à l'occasion d'une innovation. La pratique de la veille stratégique, concurrentielle, technologique, sociétale est alors la garante d'une bonne maturation et gestion opportune des idées et projets d'investissements.

Pezet A. nous rappelle que par ailleurs, Mintzberg a montré que la plupart des projets sont initiés par les opérationnels de l'entreprise et non par l'administration centrale, la tutelle ou la hiérarchie²⁶. Elle nous propose, dans le schéma ci-dessous, une synthèse du processus d'investissement.

²⁶ Cité par Pezet, A. « *Le management stratégique et financier de l'investissement* », Article du 09/2000, Revue- Finance -Contrôle- Stratégie, volume 3 No3, Université de Paris Dauphine, (2000), p. 155-180.

Schéma 1 – Le processus de l'investissement



Source : Pezet, A. « *Le management stratégique et financier de l'investissement* », Article du 09/2000, Revue- Finance –Contrôle- Stratégie, volume 3 no3, Université de Paris Dauphine, (2000), p. 155-180.

Enfin, maturer et prendre une décision stratégique n'est pas aisée dès lors que l'on parle d'investissements et d'opérations stratégiques, onéreux et engageant l'avenir et la pérennité de l'entreprise. Toutefois, certains dispositifs permettent de mieux éclairer et de cerner davantage ce moment décisif.

Tout d'abord, la justification de l'investissement. Celle-ci n'est pas uniquement financière, telle la valeur actuelle nette (VAN), le taux interne de rentabilité (TIR) et le délai de récupération, car l'investissement peut aussi répondre à un marché existant ou à créer. Il peut permettre de mieux se positionner par rapport à la concurrence ou de se conformer aux contraintes réglementaires (hygiène, sécurité, environnement en particulier). Elle sera

suivie de l'obligation de dérouler la procédure préalable de contrôle et d'approbation de l'investissement, laquelle permet de fixer les différentes étapes et épreuves par lesquelles le projet est tenu de se conformer avant d'être accepté ou non. De ce fait, elle conditionne son acceptabilité et constitue un puissant dispositif formel, en ce sens que la procédure décrit les étapes hiérarchiques ou fonctionnelles par lesquelles les projets doivent impérativement passer, notamment les épreuves de conformité (rentabilité financière, conformité stratégique, réglementaire, environnementale ou sociale).

Une fois la décision prise, l'investissement doit être réalisé. On démarre la phase de gestion de la réalisation du projet puis intervient la mise en service de l'investissement et on escompte, en retour, un certain nombre de performances attendues.

Enfin, le dispositif arrive à son terme par l'opération de post évaluation, sous forme d'audit ou d'analyse des retours d'expérience, les résultats réels de la maturation à la réception définitive et à la mise en exploitation du projet l'investissement.

Toute décision d'investir se déroule ainsi sur une période plus ou moins longue, en fonction de la taille et de la complexité du projet. C'est pour cette raison qu'il ne peut s'agir d'une pure décision financière. Il est nécessaire d'en apprécier son caractère stratégique et sa dimension historique et sociale.

Ansoff (1965) avait déjà placé la décision d'investir au niveau de la direction de l'entreprise et identifié les limites de la théorie économique-financière du choix d'investissement²⁷. La croissance de l'entreprise passe, selon cet auteur, par l'expansion des activités existantes (produits ou missions) ou par la diversification de ces activités. L'investissement est, selon lui, le moyen de la mise en œuvre de ces politiques. Dans son modèle le processus de décision stratégique démarre par une analyse des écarts entre les ressources mobilisables dans l'entreprise et les ressources nécessaires à sa compétitivité. Cette analyse conduit à décider de la manière dont l'écart peut être réduit, et l'investissement (ou le désinvestissement) en constitue donc une réponse de premier ordre. Pourtant, cette analyse ne sera pas véritablement reprise dans les instrumentations stratégiques développées plus tard.

À partir des années 1970, les matrices stratégiques, conçues et commercialisées par les cabinets de conseil en stratégie, deviennent un des instruments privilégiés d'allocations des ressources, notamment dans les entreprises de grande taille. Elles s'imposent comme un outil ou comme technique d'analyse qui permet un positionnement des domaines d'activités stratégiques et de gestion de portefeuilles à des fins d'allocations des ressources

²⁷ Article Pezet, A. (nd) « *Investissement* », p. 5.

financières. Avec la matrice du BCG²⁸, l'entreprise peut enclencher un processus de croissance en transformant une activité « dilemme » en vedette puis en « vache à lait » tout en évitant la case « poids mort ». Ainsi, une entreprise diversifiée peut allouer des ressources financières à des activités sélectionnées sur la base de l'analyse matricielle. Les méthodes d'analyse de portefeuille sont typiques d'une préoccupation de cohérence et d'exhaustivité : elles traitent de manière identique toutes les activités, en les classant selon des critères universels. Elles traduisent une démarche (diagnostic, positionnement des activités, classement des activités et équilibre du portefeuille.) qui s'applique à toute l'étendue de l'entreprise.

Cependant, l'investissement stratégique n'obéit pas seulement aux prescriptions de la gestion de portefeuille. Le recentrage de nombre d'entreprises sur leur métier de base et la réalité des faillites ont montré les limites de ce type d'analyse pour l'investissement industriel, car une entreprise n'est pas un simple portefeuille d'actifs et sa gestion ne s'apparente pas à celle d'un placement exclusivement financier.

Sans nier l'utilité de l'évaluation financière traditionnelle, l'analyse stratégique a permis cette complémentarité. En amont, la détermination du scénario central découle de l'analyse stratégique de la situation de l'entreprise. Même la phase d'intention, d'identification et de maturation des projets sont ainsi intégrées à la décision d'investissement. Le calcul financier intervient lors d'une deuxième étape alors que l'idée de projet est déjà pensée, documentée, maturée, y compris par rapport aux risques, en cohérence avec la stratégie. Aussi, la décision ne dépend pas uniquement de cette évaluation financière. La prise en compte d'éléments qualitatifs et surtout la valeur décisionnelle finale du jugement sont une manière de reconnaître le caractère spécifique d'une décision de nature stratégique.

La décision d'investir n'est ni purement financière, ni exclusivement économi-
rationnelle, elle se déroule dans un contexte humain, économique, social, politique, légal, idéologique. En effet, le choix d'investissement mobilise un réseau d'acteurs et des parties prenantes, des ressources et/ou des institutions intervenant dans les espaces de décision. L'investissement est un processus complexe qui mérite une analyse spatio-temporelle approfondie faisant place aux aspects non seulement stratégiques mais aussi historiques et sociaux. Cette analyse est d'autant plus nécessaire que les décisions individuelles prises dans les entreprises produisent des effets macro-économiques.

Comme l'a montré la série d'études réalisées, à la demande du gouvernement américain, par l'Université de Harvard dans les années 1990, l'utilisation de critères de choix financiers en matière d'investissement a des conséquences macro-économiques importantes. La sur-sélection des projets et l'aversion pour le risque et donc pour l'innovation sont les résultats

²⁸ Cf supra page 146.

de ces usages. Une compréhension plus approfondie de la problématique des investissements se révèle ainsi indispensable pour mieux maîtriser des décisions lourdes de conséquences pour l'économie.

C'est dans ce cadre que nous allons décrire et analyser, dans le chapitre qui suit, la genèse et les grandes étapes historiques d'évolution du secteur public marchand. En effet, cette étape de la progression de notre mémoire est incontournable si on veut comprendre la situation économique et financière actuelle, extrêmement préoccupante, de la quasi-totalité de nos entreprises publiques économiques.

CHAPITRE 2 : LE SECTEUR PUBLIC MARCHAND (SPM)

2.1. Mise en place du secteur public industriel

2.1.1. Contexte historique et premiers jalons

En optant pour le modèle de développement des industries industrialisantes, le pouvoir politique souhaitait à la fois réduire le degré de dépendance à l'égard des pays industrialisés, éradiquer le sous-développement économique et social grâce à la satisfaction croissante des besoins de la population, et favoriser une intégration économique interne rapide.

Hésitante dans les premières années de l'indépendance, la formation du secteur public s'accéléra, à partir de 1965, par les nombreuses nationalisations et créations d'entreprises publiques dont les activités couvrirent progressivement tous les secteurs. C'est le point de départ d'une nouvelle doctrine dans laquelle l'Industrialisation prenait une dimension stratégique, à la fois politique et économique.

Le secteur public devait être constitué par :

- Les Administrations et Offices dont les dépenses sont assurées en totalité par des subventions de l'Etat et dont le personnel est soumis au statut de la fonction publique ;
- Les entreprises et les services publics industriels et commerciaux dont les ressources proviennent des ventes de biens et services marchands.

Le nombre d'entreprises augmenta de façon très sensible à partir de 1982, année du début de la phase de restructuration des entreprises les plus importantes. Chaque entreprise publique fut scindée en plusieurs entreprises plus modestes.

Du fait de l'option socialiste, l'entreprise publique constitue l'instrument principal d'application de la politique économique et sociale de l'Etat. Sur le plan juridique, celle-ci est dénommée « Société nationale » dont la totalité du capital est détenue par l'Etat. Durant la première décennie, la société nationale créée ou issue de la nationalisation d'entreprises locales à capitaux privés étrangers ou nationaux n'avait d'autre mission que d'assurer la sauvegarde du patrimoine de l'Etat et de prendre en charge une activité dans un secteur ou une branche d'activité donnée. Elle est dirigée par un fonctionnaire nommé par l'Etat.

A partir de 1963, la société nationale semble fonctionner comme une société privée. Elle s'en distingua progressivement sous l'effet d'une série de lois et de procédures particulières dictées par les pouvoirs publics et qui, en réalité, la transformeront en entreprise étatique. Ces changements se manifestent comme suit :

- L'Etat en est le propriétaire, tandis que le directeur est un fonctionnaire désigné par l'autorité de tutelle ;
- Une partie des bénéfices éventuels est affectée aux travailleurs ;
- L'autofinancement n'est pas permis car la décision de l'investissement est du ressort exclusif des pouvoirs publics.
- Elle ne peut librement contracter ou accorder des prêts ;
- Son capital devrait être, en principe, constitué par une dotation de l'Etat.

La nouveauté la plus importante est la « Charte » de la Gestion Socialiste des Entreprises de décembre 1971 qui institue trois (03) secteurs distincts (primaire, secondaire et tertiaire) et qui donne naissance à différents types d'entreprise, mises sous tutelle des ministères ou des Collectivités Locales :

- Les sociétés nationales, sous tutelle des ministères ;
- Les coopératives agricoles de production (CAPRA) et de services (CAPCS) placées sous tutelle du Ministère de l'Agriculture (MARA).
- Les coopératives de consommation placées pour la plupart sous l'autorité des entreprises et parfois des administrations ;
- Les entreprises de Wilayate, sous tutelle des Wilayates ;
- Les entreprises communales, sous tutelle des Communes.

Dans sa totalité, le secteur public est constitué d'un ensemble d'organes regroupés d'une part en établissements publics administratifs dont les dépenses de fonctionnement sont supportées par le Trésor Public, d'autre part en sociétés nationales industrielles et commerciales. Ainsi, entre 1967 et 1969, plusieurs sociétés nationales chargées de la gestion des unités de production d'une même branche furent créées. Elles absorbèrent progressivement les unités de production ou de commercialisation jusque-là organisées en autogestion.

La société nationale devient l'instrument de l'Etat au plan de la production et de la gestion (Charte Nationale). Son capital est constitué habituellement de biens en nature provenant d'unités de production nationalisées ou rachetées par l'Etat et rarement de dotations. La responsabilité de sa gestion est confiée au Directeur Général, assisté par des cadres collaborateurs chargés d'effectuer ou de suivre des opérations commerciales, techniques, financières des unités économiques placées sous leur autorité. Un commissaire aux comptes, désigné par le ministère des Finances, est chargé de contrôler les comptes et opérations effectuées par la société.

Le Directeur Général est assisté par un « Comité d'Orientation et de Contrôle » en charge de suivre le fonctionnement de la société et de conseiller le Directeur général tout en émettant ses avis sur l'organisation de la société, sur la politique à long terme et sur les investissements à effectuer. Ce Comité est composé de représentants du ministère de tutelle et du ministère des Finances, des représentants du Parti FLN (Parti unique), du Syndicat UGTA (également unique), et des représentants d'autres ministères intéressés.

L'ordonnance de novembre 1971 relative à la Gestion Socialiste des Entreprises, inspirée des directives et objectifs du premier Plan quadriennal, confie à la société nationale la mission d'être la cellule de planification de base qui participe à l'élaboration du plan sectoriel et du plan national de l'Etat. Avec cette ordonnance, la direction de l'entreprise devient collégiale avec la participation des travailleurs, ce qui a conduit à la suppression du Comité d'Orientation et de Contrôle et à son remplacement par deux organes : le Conseil de Direction, au niveau des entreprises (CDE) et des unités (CDU), ainsi que l'Assemblée des Travailleurs, également au niveau des entreprises (ATE) et des unités (ATU). Les autres organes de l'A.T. E sont le Conseil Syndical et les Commissions Permanentes, au nombre de cinq.

Le rôle du Directeur Général se limite alors à la coordination et à l'animation du Conseil de direction de l'entreprise en charge d'en assurer la gestion quotidienne dans le cadre des décisions arrêtées par le Conseil de Direction. Il s'agissait de respecter, à la fois, les avis et conseils pouvant être formulés par l'Assemblée des Travailleurs, ainsi que les instructions émanant de l'autorité de tutelle. Responsable de la gestion devant celle-ci, le Directeur Général est nommé, par décret, sur proposition du ministère de tutelle qui peut mettre fin à ses fonctions dans les mêmes formes.

La société nationale est, d'abord et avant tout, l'agent d'exécution de la politique économique de l'Etat. A partir de 1970, cette politique fut définie d'une manière précise et complète à l'intention de tous les agents économiques en général, et des sociétés nationales en particulier. Elle découla de l'ordonnance de janvier 1970 portant Plan quadriennal 1970-1973, qui précise que la société nationale a pour but essentiel la satisfaction des besoins nationaux immédiats, et la contribution aux économies de devises. Elle vise aussi, à terme, l'exportation de ses produits et services.

Il importe de souligner, d'ores et déjà, que le choix et le dimensionnement des projets d'investissement ainsi que le lieu d'implantation sont du ressort quasi exclusif de la tutelle et parfois d'autres instances comme le ministère du Plan ou le Gouvernement.

A la suite de la promulgation de la loi sur le commerce extérieur en 1978, établissant le monopole de l'Etat, les entreprises publiques sont chargées du contrôle du commerce

extérieur et intérieur. Chaque entreprise s'est vue attribuer un certain nombre de produits (positions tarifaires) à commercialiser, dans un souci de contrôle des importations.

L'entreprise nationale exerce un rôle de formation important : en plus de ses écoles techniques, de gestion, elle assure également les formations spécialisées à l'étranger, notamment à l'occasion d'acquisition d'équipements et des usines. En parallèle, elle intervient en matière de recrutement et d'emploi et assume, à cet effet, une mission sociale considérable de résorption du chômage. Elle doit, également, contribuer au financement du développement national en mettant à la disposition de l'Etat des ressources (Impôts et taxes, versement au Trésor Public d'une partie des bénéfices). Enfin, l'Etat fixe une autre mission aux sociétés nationales, celle de procéder à un encadrement et à un contrôle strict des prix pour une meilleure politique économique et sociale (Prix fixes, prix spéciaux, prix stabilisés, prix contrôlés).

La société est un réservoir d'idées de projets dont les études technico-économiques sont parfois réalisées par elle, après l'aval de la tutelle. Projets et études sont proposés à l'Autorité de tutelle pour validation, mais l'entreprise effectue de son côté d'autres études sur d'autres projets. La comparaison des divers projets conduit les responsables de la tutelle à fixer leurs choix en tenant compte généralement de l'emploi et de l'équilibre régional. Dans ces choix, la dimension rentabilité n'est pas à l'ordre du jour.

Nous avons rappelé que l'entreprise socialiste est dirigée par un Directeur Général nommé par l'Autorité de tutelle et révocable à tout moment ; ce responsable exécute les décisions du Conseil de Direction et celles émanant de sa tutelle. Autrement dit, le rôle du directeur général est limité, voire inexistant, en matière de prise de décision dans les problématiques de stratégie et plus particulièrement dans le domaine de la politique générale de la société à moyen et long terme.

De la même manière, la nature et le choix des objectifs fixés à l'entreprise sont arrêtés au niveau de la tutelle après échange avec ses responsables. Ces objectifs, arrêtés par la tutelle puis transmis au Ministère du Plan, seront généralement inclus dans les objectifs du Plan National de Développement (PND). A ce propos, il faut rappeler que la direction de l'entreprise est devenue collégiale depuis l'introduction de la Gestion Socialiste des Entreprises (G.S.E). Ainsi, le pouvoir de décision devient du ressort du Conseil de Direction de l'Entreprise (CDE), un organe souverain uniquement en matière de gestion courante.

Qu'en est-il maintenant en matière de planification ? Sur ce point, il est utile de rappeler que la Charte portant Gestion socialiste des entreprises définit l'entreprise de la manière suivante :

« *L'Entreprise Socialiste est le principal agent de réalisation des objectifs du développement planifié. Située au niveau d'une ou de plusieurs branches de l'activité économique, elle constitue l'échelon organisé de base de la planification et participe, dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par l'acte constitutif qui l'a créée, au développement économique, social et culturel* ». La même Charte stipule aussi que « *l'entreprise publique constitue en réalité l'élément fondamental de l'exécution du Plan* »²⁹. Et par la même, des objectifs de la planification nationale.

Les plans annuels d'entreprise (ou plans d'exécution) doivent être arrêtés, après l'adoption du Plan National, sous la responsabilité de l'entreprise ; ces plans d'entreprise sont suivis et contrôlés par les autorités de tutelle, mais aussi par le niveau central de la planification, de façon à déterminer et à combler les écarts entre les prévisions et les réalisations.

Les ministères jouent en réalité un rôle d'intermédiaire et de supervision entre les services centraux de planification nationale et les entreprises placées sous leur tutelle. Des échanges et des arbitrages sont souvent engagés entre ces organes dans le but d'apporter les modifications qui s'imposent. Les écarts négatifs constatés chaque année sont analysés et des actions correctrices correspondantes sont proposées par l'entreprise à sa tutelle, qui, après les avoir approuvées, avise les services du Plan.

Au total, on peut admettre que la planification stratégique et le choix définitif des investissements qui en découle échappent totalement à l'autorité de tutelle et encore plus à la société nationale. Mais en pratique, la stratégie d'orientation imposée à l'entreprise publique se déroule comme indiqué dans le schéma suivant :

Les objectifs de l'entreprise sont extraits des objectifs de la Stratégie Nationale de Développement pour un secteur industriel déterminé. Ces objectifs sont arrêtés et fixés à l'entreprise par l'autorité de tutelle. Dans le cas des plans pluriannuels, des objectifs sont arrêtés pour des périodes annuelles tant en ce qui concerne les opérations relatives à l'outil industriel existant (approvisionnements, production, commercialisation) que pour le développement de cet outil (extension des capacités existantes, nouvelles capacités à créer).

Une fois ces objectifs définis, il s'agira de les traduire en termes opérationnels aux différents échelons de l'entreprise.

²⁹ Ordonnance n° 71-74 (1971) « *Charte portant Gestion Socialiste des Entreprises* », Ordonnance du 16 novembre 1971.

S'agissant du mode de coordination avec les instances supérieures et les organes étatiques, nous relevons que la société nationale entretient des rapports avec les Ministères du Plan, des Finances et du Commerce, selon le schéma suivant:

Tableau 1 : mode de coordination et de fixation des objectifs

Niveaux décisionnels	Latitudes
Au niveau Interministériel	. Recensement exhaustif des objectifs nationaux. . Discussion et détermination des actions prioritaires.
Au niveau du Ministère du Plan	. Fixation des objectifs pour chaque secteur. . Chaque ministère de tutelle reçoit les directives concernant les entreprises placées sous sa tutelle.
Au niveau du Ministère de tutelle	. Fixation des objectifs à chaque entreprise et répartition de programmes et des budgets investissements.
Au niveau de l'entreprise publique	. L'entreprise, connaissant ses objectifs, détermine ses plans d'exécution à court et à moyen termes.

Source : inspiré de Belaiboud, M. ³⁰

Les rouages bureaucratiques provoquent des freins à tous les niveaux des différentes structures des ministères et autres administrations et collectivités publiques.

Enfin, le processus de décision et de lancement d'un projet industriel couvre toutes les phases depuis la fixation des orientations jusqu'à l'élaboration des contrats.

Le tableau suivant synthétise les interfaces de l'entreprise publique dans le cadre de ses relations avec les principaux ministères :

³⁰ Belaiboud, M. « Gestion stratégique de l'entreprise publique algérienne », Office des Publications Universitaires (OPU) Alger, numéro d'Edition 1758, (1986), p. 48.

Tableau 2 : relations de l'entreprise publique avec les principaux ministères

Ministères	Entreprise publique
Ministère du Plan	- Planification et individualisation des projets industriels.
Ministère des Finances	- Plan de financement - Plan d'assainissement - Transfert de fonds - Autorisation de contracter des emprunts - Contrôle financier
Ministère du Commerce	- Planification des importations - Autorisation générale d'importation des biens (AGI Monopole) - Commission centrale des marchés

Source³¹ : inspiré de Belaiboud, M. Op.Cit.

³¹Belaiboud, M. « *Gestion stratégique de l'entreprise publique algérienne* », Office des Publications Universitaires (OPU) Alger. Numéro d'Edition 1758, (1986), p. 59.

Et, le tableau, ci-dessous, synthétise le processus de décision de lancement d'un projet industriel :

Tableau 3 : processus de décision depuis la fixation des orientations jusqu'à l'élaboration des contrats.

1	Niveau gouvernement : Orientations politiques		
2	2.1. Ministère du Plan : . Planification nationale (plans nationaux de développement.	2.2. Ministère de tutelle : . Planification sectorielle.	
3	- Entreprise : élaboration du plan d'entreprise (commercialisation, production, investissement.)		
4	4.1. Tutelle et entreprise : . Lancement études préliminaires des projets.	4.2. Tutelle et entreprise : . Constitution d'un réservoir de projets.	4.3. Tutelle et entreprise : . Sélection et évaluation de projets.
5	- Entreprise : . Lancement appels d'offres et consultations préliminaires des constructeurs. . Sélection préliminaire de 2 ou 3 constructeurs et préparation des négociations.		
6	- Tutelle : . Approbation des négociations finales de l'entreprise. . Accord pour l'élaboration du contrat par l'entreprise.		

Source : inspiré de Belaiboud, M. Op. Cit.

2.1.2. Création des entreprises publiques économiques du secteur industriel

Les effets pervers du modèle d'industrialisation et du centralisme économique adoptés par le pouvoir politique, à partir de 1966, ont commencé à être visibles au début des années 1980. Mais la crise de l'économie nationale a été réellement consommée en 1986 avec la double chute des prix du pétrole et du dollar. La situation économique, sociale et financière est devenue insoutenable avec une aggravation du stock de la dette extérieure de plus de

41% entre 1985 et 1987, un service de la dette absorbant 78% des exportations (en 1988) et un effondrement des recettes d'exportation de plus de 38% entre 1985 et 1986³².

Cette crise a dévoilé les rigidités et les carences du modèle d'industrialisation adopté et a contraint les pouvoirs publics à admettre, officiellement, la nécessité impérieuse d'engager des réformes globales et structurelles de l'économie nationale, dont le retrait de l'Etat de l'activité économique, la promotion et le développement du capital privé.

L'une des conséquences directes en est l'adoption du principe de désengagement de l'Etat de la sphère économique. Cette option a été renforcée par les conditionnalités des plans d'ajustement structurel du Fonds Monétaire international.

La naissance et le fonctionnement chaotique des entreprises du secteur public et leur assainissement financier, à répétition, ont coûté des dizaines de milliards de dollars. Nous savons que toute la stratégie nationale de développement économique et social fut bâtie depuis l'indépendance sur la manne financière issue de la vente d'hydrocarbures. L'on comprend, dès lors, que la chute drastique des revenus pétroliers (1986), ainsi que les engagements souscrits dans les programmes d'ajustement structurel avec la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International sont des facteurs explicatifs majeurs de la remise en cause du fonctionnement du secteur public, comme ils sont à l'origine de l'adoption du principe du désengagement de l'Etat de la sphère économique. Cependant, l'apparition d'importants dysfonctionnements dans le secteur économique n'est pas nouvelle. Elle remonte aux années 1970, quand les entreprises commençaient déjà à peser lourdement sur le budget et sur la dette extérieure de l'Etat.

En fait, l'entreprise publique a été depuis l'indépendance l'objet de réformes profondes et de multiples expériences à travers lesquelles beaucoup de formes de gestion publique évoluant dans une économie socialiste ont été testées. De sorte que la réalité actuelle de l'entreprise publique algérienne résulte d'un certain nombre de développements successifs portant principalement sur son régime juridique et sur ses modalités d'organisation et de gestion. La prise en compte de ces évolutions permet d'identifier quelques périodes historiques clés : 1962-1979, 1982-1988 et 1988- 2015.

Le modèle de développement de type socialiste finit par s'essouffler, partout, générant en 1980-1990 une transition vers l'économie de marché où le Fonds Monétaire International (FMI) et les économistes libéraux jouent un rôle central. Les pouvoirs publics vont entamer ce processus dès 1988-1989 alors que la survenance du spectre d'une cessation de paiement externe à fin 1993 contraint notre pays à rééchelonner sa dette étrangère. Cette

³²Sadi, N. « La privatisation des entreprises publiques en Algérie », Office des Publications Universitaires 4705-2eme Edition, Université Pierre Mendès France / Grenoble, (2006), p. 41.

opération se fera en contrepartie d'une véritable thérapie de choc sur la période 1994 à 1998. A partir de 1999, la hausse exceptionnelle du prix des hydrocarbures a permis de soutenir cet élan d'édification d'une économie libre. Mais cette tendance va être inversée et s'intensifie en 2015-2018, sous la pression d'un marché des hydrocarbures défavorable et hostile. On peut considérer que cette évolution est conforme au fait que la transition de toute économie dirigée vers une économie libre s'opère partout selon un chemin tortueux et plus ou moins long.

- Période 1962-1979 : la mise en place d'une industrie d'Etat

C'est entre 1962 et 1970 que débute la phase des premiers rachats et/ou des nationalisations dans l'industrie hors hydrocarbures, pour aboutir, à partir de 1968, à la création d'un grand nombre de sociétés nationales.

Vient ensuite la phase 1971-1979 correspondant au parachèvement du processus de constitution d'un secteur public puissant et exclusif par la nationalisation des intérêts pétroliers, et le lancement de plusieurs programmes d'investissement à travers les différents plans nationaux (1967/69, 1970/73 et 1974/77) dont l'objectif était d'édifier une base industrielle nationale de référence.

En effet, le pouvoir politique s'est lancé, à cette période, dans un effort d'investissement sans précédent en s'appuyant sur le modèle des pôles industriels encadrés, sur un système de planification centrale et d'allocation des ressources, ainsi que sur une gestion administrée et bureaucratique des leviers de régulation économique. Dans le paysage politique de l'époque, le secteur privé national a été contenu dans la petite industrie légère, tandis que l'investissement étranger faisait l'objet d'un encadrement réglementaire restrictif.

Mais dans ce paysage, L'entreprise ne remplit, de nouveau, qu'une fonction instrumentale et d'exécution qui altère totalement sa supposée autonomie.

L'année 1971 consacre le passage du statut de société nationale à celui d'entreprise socialiste accompagné d'un nouveau mode de gestion pseudo-participatif à savoir la gestion socialiste des entreprises (GSE) promulguée en novembre 1971.

Enfin, en 1980 (15-19 juin), un congrès extraordinaire du FLN instaure les premières mesures de réforme du secteur public, lesquelles ne remettent en cause ni le rôle économique de l'Etat, ni le rôle purement instrumental et d'exécution de l'entreprise publique.

Au regard des contres performances qui minaient l'économie nationale, le quatrième congrès du FLN (27-31 janvier 1979) a déjà procédé à une évaluation économique et sociale de la décennie 1967-1978, laquelle a mis en exergue les déséquilibres et dysfonctionnements dans l'organisation et le fonctionnement général de l'économie nationale. Il s'agit, notamment, des factures élevées des programmes de développement, de la sous-utilisation des capacités de production, de la faiblesse dans le processus d'intégration économique, de la bureaucratie tentaculaire dans la gestion de l'économie et, globalement, de l'efficacité limitée de l'appareil économique et social.

D'autres reproches sont formulés à l'égard des entreprises publiques socialistes, principalement un endettement excessif, des déséquilibres financiers importants, une forte dépendance technologique de l'étranger, une faible efficacité des outils de production, un climat social tendu et des malversations économiques. Citons quelques chiffres pour illustrer ce point³³ :

- . Le découvert bancaire est passé de 4 milliards de dinars en 1973 à plus de 12 milliards de dinars en 1978, soit respectivement 57% et 49% du chiffre d'affaires total.

- . En 1978, l'endettement total des entreprises socialistes industrielles représente plus de 80 milliards de dinars, soit 94% de la PIB, dont 80% ont été générés par l'investissement ;

- . Entre 1973 et 1978, le déficit d'exploitation du secteur industriel (hors branche des hydrocarbures) est passé de 408 millions de dinars à plus de 1,88 milliard de dinars.

Cependant, Mr Abdesselam B. a tenté de rétablir sa vérité en précisant que le bilan, secteur par secteur, de la décennie précédente était déjà entamé, dès 1977, sous la présidence de Boumediene. Effectivement, il ne faut pas omettre que l'économie algérienne partait de zéro et tout était à faire tel que l'ouverture et la multiplication des voies terrestres, pour provoquer et favoriser le flot des marchandises et des véhicules. Le pays s'engageait dans la voie du développement alors que les infrastructures de base faisaient défaut et devraient précéder, en toute logique, le reste. C'est dans ce contexte qu'ont été installées des usines forcément dans des localités sans structures d'accueil, sans chemins de fer, sans eau et sans habitations. *« On a fait, effectivement beaucoup d'usines comme cela – celle des tracteurs de Constantine était considérée comme une aberration. Et, d'un autre côté, ils nous disent : « pourquoi avez-vous installé des usines dans les grandes villes où il y a déjà tout ».* *« Et ensuite, on nous a reproché d'avoir chargé les investissements industriels de*

³³ Sadi, N.E. « *La privatisation des entreprises publiques en Algérie : Objectifs, Modalités et Enjeux* », OPU-Université Mendes France, Grenoble, 2eme édition 2006, p 31-32.

dépenses qui devaient relever des autres secteurs. Mais, si on avait attendu les autres secteurs, on n'aurait jamais lancé aucun projet ! »³⁴.

Cet état de fait a eu comme conséquence de faire supporter, aux projets industriels, une quote part importante des montants des investissements, au titre des financements des ouvrages d'infrastructure générale lesquels, dans une situation normale, sont à la charge directe de l'Etat.

Au sujet de la maturation des projets Mr Abdesselam poursuit « Nous avons lancé, certes, des projets qui n'étaient pas suffisamment murs, mais nous les mûrissions chemin faisant. Nous avons corrigé certains projets en cours de route comme, par exemple, l'électroménager de Tizi-Ouzou, le laminoir d'Annaba. De plus en plus, nos projets étaient mieux étudiés et, de plus en plus, on rentrait dans une phase répétitive, c'est-à-dire qu'il n'y avait plus d'affaires nouvelles en soi.....Et comme nos contradicteurs du Plan ne pouvaient plus contenir le flot avançant de l'industrie, ils répétaient que les autres secteurs ne bougeaient pas parce que l'industrie les avait tués, qu'elle avait aspiré vers elles les hommes, les moyens etc.». Devenu Ministre des finances, Benyahya, M.S. avait répondu, en 1978, à Abdesselam à propos des autres secteurs et en particulier celui de la santé : « je leur ai donné tout ce qu'ils ont demandé, mais ils ne consomment pas les crédits qui leur sont alloués »³⁵.

L'annulation ou le report, intervenu depuis 1979, d'une multitude de projets importants a pour effet de bloquer le processus d'intégration de nos différentes industries. Aux dires de Abdesselam, B. cette intégration avait pour objectif de permettre à l'Algérie de disposer d'un tissu industriel cohérent et complémentaire de manière à réduire au strict minimum sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur. En effet, il aura prédit que suite aux annulations et/ou report de toute une variété de projets, notre industrie risque de se retrouver, de manière irréversible, dans une situation d'extraversion où elle sera tributaire, dans une forte proportion, des apports extérieurs pour la presque totalité de ses activités de production. Puis il poursuit « notre industrialisation, telle qu'elle a été conçue et lancée, n'était donc nullement fondée sur la création d'un immense secteur extraverti au sein de notre économie ,ni le fruit d'une mégalomanie malade et démesurée ou le fait d'une tendance inconsidérée à l'imitation servile de ce qu'on appelle – non sans quelques malveillances- le modèle soviétique.....Des études approfondies avaient été mises en route pour la création de nos industries de l'armement.....pour le lancement de nos

³⁴Bennoune, M. EL-Kenz, A. « Le hasard et l'histoire : entretiens avec Belaid Abdesselam », Tome 2, Enag éditions, (1990), p. 53.

³⁵ Cité par Bennoune, M., EL-Kenz, A. « Le hasard et l'histoire : entretiens avec Belaid Abdesselam », Tome 2, ENAG Editions, (1990) , p. 54-55.

premières usines dans ce domaine, lorsque survint la mort de Boumediene fin 1978».

En définitive, lors de ses entretiens avec Bennoune et El-Kenz, il dira qu'il n'a servi aucun clan et aucune région particulière au détriment de l'intérêt national. Il a essayé d'apporter les avantages de l'industrialisation à toutes les régions d'Algérie, de n'en priver aucune.

Sur la base du constat, évoqué précédemment, les orientations dégagées préconisaient une réforme devant conduire à une restructuration globale et profonde des entreprises socialistes.

2.2. Processus des réformes du secteur public industriel

2.2.1. Restructuration organique et financière

. 1982- 1988 : la crise du système industriel et ses conséquences

C'est la première restructuration organique et financière d'envergure des entreprises publiques, car les déficits devenus chroniques du secteur public pesaient de plus en plus lourdement sur les finances publiques. Le gigantisme du secteur public a mis l'entreprise publique au centre d'une nouvelle réforme appelée « restructuration organique et financière ». En fait, il s'agissait de réorganiser les entreprises jugées fortement intégrées et/ou de dimension importante en des entreprises de petite et moyenne dimension, plus facilement gérables. Avec ce nouveau découpage, le nombre d'entreprises publiques a été pratiquement multiplié par cinq, passant de 70 à 375. La restructuration organique a été accompagnée d'une restructuration financière des entreprises dont le coût financier correspondant s'est chiffré à plus de 26,1 milliards de dinars.

La gestion socialiste des entreprises, introduite en 1971, forme d'organisation qui devait amorcer un processus de démocratisation du pouvoir économique par une participation des collectifs des travailleurs à la gestion et à la marche de l'entreprise, a été un échec que le bilan 1967/78, évoqué précédemment, a bien mis en exergue.

Avec le statut d'entreprise socialiste, l'entreprise publique a perdu complètement son autonomie et la maîtrise de sa pérennité. La détermination de ses objectifs de production et de ses programmes d'investissement était centralisée et les flux de trésorerie dégagés par l'exploitation étaient systématiquement versés au Trésor Public.

A côté des performances relatives de la stratégie d'industrialisation marquée par d'importantes réalisations dans l'industrie, on notera que les investissements sont marqués par des surcoûts et des retards dans la réalisation des projets. En outre, les choix d'implantations sont souvent aberrants du point de vue de l'aménagement du territoire.

Parfois, ils sont aussi inadéquats au vu des exigences techniques et des processus technologiques des projets.

À l'indépendance, l'économie locale était modeste (artisanale), globalement vétuste, et les entreprises appartenaient, en quasi-totalité, à des étrangers. Devant la difficulté de prise en charge de cette économie, le choix est porté sur l'autogestion (décrets de mars 1963), un régime où l'entreprise était gérée par un collectif de salariés et encadrée par un représentant de l'Etat. Ce dispositif se généralisa sur le terrain jusqu'en 1967, avant la mise en place d'un nouveau régime économique fondé sur la « société nationale » comme type d'organisation et de gestion du secteur public. L'autogestion est uniquement maintenue dans le secteur agricole.

Cette société a buté sur beaucoup de difficultés liées à la réalisation et à l'exploitation des unités industrielles dont elle avait la charge. On citera entre autre, la faible maîtrise technologique, un taux d'exploitation des capacités de production jugé insuffisant, sans omettre les contre-performances financières quasi permanentes. Ce manque général de maîtrise dans la gestion de la société nationale est dû, compte tenu des explications formelles mis en avant par l'Etat, à l'ampleur de sa taille. Face à cette situation la solution appliquée était de réduire, de manière significative, cette dernière à l'effet de rendre les sociétés concernées davantage maîtrisables et gérables. Le Ministère du Plan de l'époque s'est appuyé sur un certain nombre de critères tant fonctionnels que géographiques pour mettre en œuvre cette restructuration organique. L'objectif étant d'amener les nouvelles directions créées à se concentrer sur des activités de base similaires, mais aussi de se rapprocher des sites de production y afférents. Bien évidemment, une restructuration financière a été décidée pour accompagner et soutenir les entreprises nouvelles, à l'effet de soulager leur situation financière, notamment par la prise en charge de la problématique du découvert bancaire et des frais financiers très importants.

Il semblerait selon le Professeur Aichi, K.³⁶ que des améliorations ont été enregistrées au niveau de l'exploitation de ces entreprises publiques industrielles et du taux d'exploitation des capacités de production installées, principalement vers la fin de la première moitié de la décennie quatre-vingt.

L'explication serait plutôt la baisse relative du volume des investissements nouveaux décidés par le Plan, qu'à l'application des réformes de restructuration.

³⁶ Aichi, K., Chaoua, D. « *Evolution de l'entreprise publique nationale industrielle et de son rôle au sein de l'économie nationale* », Journal of Industriel Economics , Vol 12, juin 2017, p. 5-6.

A travers la planification centralisée, l'Etat a concentré à son niveau, par le biais des différents ministères, les rôles de stratège, de régulateur, d'investisseur, de financier, de créateur de richesses et de principal pourvoyeur d'emplois. Exerçant la tutelle directe des sociétés nationales, les ministères encadraient l'ensemble des secteurs de l'économie nationale avec une forte empreinte politico-sociale. Ils avaient en charge l'affectation des projets et les choix des sites d'implantation. Ils encadraient la réalisation et l'exploitation et supervisaient le monopole des approvisionnements et l'accès aux ressources financières. En fait, ils concevaient, organisaient, distribuaient et contrôlaient toutes les activités économiques, ne laissant ainsi à la société nationale que la simple exécution des décisions et directives.

Cette restructuration de 1982 a été également un échec. Son résultat a été la multiplication du nombre d'entreprises sans toutefois apporter de changement dans leur statut, dans leurs modes gestion et dans les comportements. Elle n'a pas été, non plus, accompagnée de mesures de réforme de l'environnement bureaucratique, ou des fondements juridiques de l'économie administrée. Par ailleurs, l'atomisation du secteur public a entraîné une véritable perte du savoir-faire, la dislocation des équipes de cadres et la perte du capital-expérience acquis par les anciennes sociétés nationales. Au contraire, elle a accentué cette perte par un éclatement, voire un éparpillement du patrimoine technologique, matériel et immatériel. Enfin, la nature du mode de gouvernance de la sphère économique est restée toujours caractérisée par une gestion bureaucratique et une planification centralisée.

2.2.2. Chronologie générale et modes opératoires de la réforme ³⁷

Finalement le modèle initial engagé de développement n'a duré qu'une dizaine d'années de mise en œuvre continue, à savoir de 1967 à 1979. Puis les années 1978 à 1979 ont constitué, en fait, une période de bilan et d'observation tout en préparant le premier plan quinquennal.

En réalité, dès 1980, l'économie algérienne commence à subir un certain nombre de cycle de programme de restructuration, d'assainissement et de réforme dont le but est de rentabiliser les projets d'investissements et d'optimiser la gestion des outils de production installés.

Ce n'est évidemment qu'en 1988 que les pouvoirs publics affichent clairement leur volonté politique de construire une économie libre et de marché, à travers la

³⁷ Ce développement est inspiré de l'article de Sadoudi, M. (non disponible) « La réforme des entreprises d'Etat en Algérie : problématique, méthodologie et limites », Revue d'Economie et de Statistiques Appliquées, no.8, asjp.cerist.dz, p. 33-57.

promulgation d'une série de lois fondamentales orientées vers le coup d'envoi d'un processus supposé irréversible de transformation des structures économiques et financières nationales.

Après quatre(04) décennies soit de 1980 à ce jour, ces réformes sont toujours d'actualité avec leurs effets controversés car les résultats obtenus ne sont toujours pas à la hauteur des attentes.

Il faut garder à l'esprit que ce sont essentiellement les événements et les impacts des différentes crises qui ont enfanté les réformes, dont nous présentons les différentes séquences et les principaux modes opératoires.

- Tout d'abord et au plan législatif, il a fallu concevoir et adopter les principaux supports juridiques :

A ce titre, les lois édictées en 1988, présentées, ci-dessous, constituent la première fondation juridique et c'est un moment décisif allant dans le sens d'une réforme profonde des structures économiques. Car faut-il le rappeler, les restructurations de 1980 n'ont nullement corrigé les dysfonctionnements et les carences du système économique en place et dont la vulnérabilité fut clairement mise en évidence, notamment avec la chute du prix du baril de pétrole en 1986.

. La Loi 88-01 du 12/01/1988, portant Loi d'Orientation sur les Entreprises Publiques Economiques.

Elle a permis d'organiser d'une part, les entreprises d'Etat en sociétés par actions ou à responsabilité limitée, selon l'importance du domaine et l'envergure de l'entreprise publique économique et d'autre part, de déterminer, notamment, le rôle des nouveaux Fonds de Participation, en charge de gérer les actions émises par ces entreprises. Ces dernières sont, désormais, dotées d'un capital social et de leurs organes sociaux respectifs (Assemblée générale, Conseil de surveillance, Conseil d'administration ...) Ainsi, l'autonomie des entreprises publiques est mise en avant avec la distinction de l'actionnaire et du gestionnaire, autrement dit l'entreprise publique économique a la pleine capacité de s'engager et contracter d'une manière autonome (Article 7 de la Loi 88-01).

. La Loi 88-02 du 12/01/1988 est spécifique à la Planification.

En effet, la planification se repositionne comme un processus relativement souple, mais aussi comme un outil puissant de réorganisation et de mise en cohérence des relations entre l'Etat et les autres acteurs économiques (collectivités locales, entreprises publiques, secteur privé..). Elle vise à établir un système de plans périodiques et favorise la détermination des objectifs et le fonctionnement de ces derniers.

Cette loi vise à associer tous les agents économiques pour l'atteinte des objectifs de développement, par le biais des travaux de planification, formalisés par les plans annuels et pluriannuels, tels que le développement des capacités de production, la couverture des marchés intérieurs, la promotion des exportations, le développement des régions... Cependant, l'autonomie des entreprises publiques, ainsi que les velléités de décentralisation ont rendu caduques les méthodes de planification centralisées. Devant cette nouvelle réalité, le Conseil National de Planification (CNP) fut réduit à une Délégation à la Planification, auprès du Chef de Gouvernement et ses structures transférées vers le Ministère des finances. Toutefois, en 2006, le Commissariat Général à la Planification et la Prospective (CPP) est créé à partir du regroupement de cette même Délégation avec l'Office Nationale des Statistiques (ONS).

. La Loi 88-03 du 12/01/1988, relative aux Fonds de Participation de l'Etat. En fait, les Fonds de Participation sont érigés en Agents fiduciaires de l'Etat, c'est-à-dire en charge de gérer les actifs, au sens large, au bénéfice du constituant qui est l'Etat. Ils sont particulièrement chargés de la gestion financière des capitaux qui leur sont confiés, tout en intégrant le capital des entreprises publiques économiques. Pour cela, ils sont dotés d'un Conseil d'administration et d'une direction générale et représentés dans les organes sociaux des entreprises publiques (Assemblée générale et Conseil d'administration) au sein desquelles ils détiennent des actions.

. La Loi 88-04 du 12/01/1988, modifiant et complétant l'Ordonnance 75-59 du 26 septembre 1975 portant Code de Commerce, et fixant les Règles Particulières Applicables aux entreprises publiques économiques (EPE). Désormais, l'EPE est soumise aux dispositions et règles du droit commercial, en d'autres termes elle est autonome de droits et obligations. Cette Loi explicite, entre autre, les modalités de fonctionnement des organes de gestion, la rémunération des membres du Conseil d'administration, les pouvoirs et prérogatives de l'Assemblée générale.

. La Loi 88-05 du 12/01/88, modifiant et complétant la Loi 84-17 du 17/07/1984 relative aux Lois de Finances.

Elle vise à réorganiser la gestion des dépenses de fonctionnement, et surtout des programmes d'équipements de l'Etat.

En plus, elle prévoit des dépenses en capital et des subventions et dotations destinées, respectivement, aux entreprises publiques économiques et aux Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial (EPIC).

. La Loi 88-06 du 12/01/1988, modifiant et complétant la Loi no 86-12 du 19/08/1986 relative au Régime des Banques et du Crédit.

Elle a pour vocation de réactualiser d'une part, la définition de la banque centrale, et d'autre part de redéfinir le statut des établissements de crédits comme étant des entreprises publiques économiques jouissant, par voie de conséquence, de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion.

Le fonds social de la Banque Centrale reste la propriété de l'Etat. Par contre, celui des établissements bancaires de crédits est encadré par les dispositions de la Loi relative aux Entreprises Publiques Economiques (EPE). Le but principal étant de libérer les instruments du crédit financier au profit de la régulation de l'économie.

- Puis, il s'en est suivi la mise en conformité des statuts des entreprises publiques, conformément aux dispositions de la Loi 88-01, sus évoquée. .

Pour cela, Les services du Délégué à la Réforme Economique (DRE), installé en janvier 1990, ont dû distinguer trois (03) types d'entreprises publiques, et donc trois (03) statuts spécifiques

. L'Entreprise Publique Economique Autonome (EPEA) : Ce statut s'applique à toute les entreprises viables ou potentiellement viables et pouvant fonctionner de manière autonome et/ou sans grandes difficultés. Elles sont généralement érigées en société par actions, après l'évaluation de leurs actifs et la constitution de leur capital social.

. L'Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC) : c'est une personne morale de droit public dont le but est de gérer une activité de service public de nature industrielle et commerciale. C'est un statut généralement dédié aux établissements qui sont en mesure de financer, totalement ou partiellement, leurs charges d'exploitation. Ils sont, d'une part réputés commerçants pour leurs activités avec les tiers mais, soumis aux règles applicables à l'administration dans leurs relations avec l'Etat, d'autre part.

. L'Etablissement Public à Caractère Administratif (EPA) : c'est une personne morale de droit public, disposant d'une certaine autonomie administrative dans le but de prendre en charge une mission d'intérêt général, et donc de nature autre qu'industrielle et commerciale. Ce statut est spécifique aux établissements qui ne réalisent pas d'opérations commerciales significatives, à ce titre ils émargent forcément aux budgets de fonctionnement et d'équipement de l'Etat et soumis aux règles de la comptabilité publique. Par ailleurs, Ils sont placés sous tutelle des ministères techniques correspondants ou des collectivités territoriales.

- Arrive l'opération, tant attendue, portant assainissement des entreprises :

Elle est annoncée dès 1990, mais la mise en application des dispositions de l'assainissement financier des entreprises publiques économiques n'a débuté qu'en 1991.

C'est la circulaire conjointe de la Direction Centrale du Trésor (DCT) et du Délégué à la Planification, no 27/MF/DCT/ du 16/03/1991, qui encadre et précise le mode opératoire et les modalités d'application. Au préalable, il a fallu délimiter son champ d'application, lequel englobe trois (3) catégories d'entreprises, à savoir les entreprises publiques autonomes financièrement déstructurées, les entreprises non autonomes financièrement déstructurées et les entreprises dissoutes.

Par ailleurs, deux (02) phases sont prévues dans cette procédure d'assainissement, à savoir :

La première phase : elle consiste à rechercher et à évaluer le véritable découvert bancaire au 31/12/1990. Ce dernier devra l'objet d'une validation conjointe de son montant, par l'entreprise publique et sa banque.

. S'agissant des entreprises autonomes déstructurées financièrement :

Dès le départ, il s'agit de déterminer le niveau de crédit d'exploitation, au cas par cas, équivalent à 6-9 mois du chiffre d'affaires. Puis, il est prévu la consolidation du solde du découvert, jugé anormal, en crédit à moyen terme (CMT) par la banque et aux conditions normales de rémunération.

. S'agissant des entreprises non autonomes financièrement déstructurées :

Il est convenu d'arrêter la consolidation du découvert normal, équivalent à 6-9 mois du chiffre d'affaires, au cas par cas, en crédit à moyen terme. Deux (02) années de différé sont accordées et sans charges financières.

Le solde est gelé par la banque et en contrepartie, il sera compensé par une commission de gestion relevant du fonds d'assainissement du Trésor.

Et, il est prévu la fixation d'une cote de crédit, pour l'année 1991, dont le montant maximum est ramené au strict niveau des dépenses nécessaires de fonctionnement de l'entreprise.

. Enfin, pour les entreprises dissoutes :

C'est le rachat du découvert bancaire, purement et simplement, qui est pris en charge par le Trésor, sous forme d'émission d'obligations « coupons zéro »³⁸.

³⁸ Une obligation « à coupons zéro » est une obligation pour laquelle son porteur ne se verra pas verser d'intérêts (coupons) durant toute la durée de vie de cette dernière. Les intérêts seront capitalisés et libérés intégralement à l'échéance de l'obligation.

La deuxième phase : elle consiste à dérouler d'autres mesures complémentaires résumées comme suit :

. Pour les entreprises autonomes déstructurées :

Il est retenu le rachat d'une partie du découvert consolidé de ces entreprises autonomes déstructurées par l'émission de titres participatifs ou obligations. Cette action est complétée soit par la recapitalisation de l'entreprise par le biais des Fonds de Participation, soit par l'émission des garanties aux banques par l'intermédiaire des Fonds de Participation. Le lancement des plans de redressement /restructuration est également pris en compte pour venir soutenir et consolider ce processus.

. Pour les entreprises non autonomes financièrement déstructurées :

Le rachat des créances bancaires des entreprises, par le Trésor, est également retenu, mais aussi le lancement, en parallèle, des expertises d'appui pour ces dernières. Par ailleurs, il s'agit de doter, en capital, certaines entreprises devant passer à l'autonomie. Toutefois, une cote de crédit est fixée pour l'année 1992, pour les entreprises non encore autonomes, à fin 1991.

Cependant, en contrepartie de ces mesures d'assainissement importantes, des engagements réciproques sont souscrits entre l'Etat et les entreprises publiques non autonomes déstructurées. On évoquera, pour l'Etat son appui pour assurer les importations nécessaires, pour consentir des avances sur subventions pour l'équilibre de la gestion, pour prendre en charge le différentiel de change et le financement des études de diagnostic et d'expertise, si nécessaire.

A contrario, les engagements pour les entreprises publiques non autonomes déstructurées, portent sur la nécessité d'exploiter toutes les opportunités d'amélioration de la gestion interne (amélioration des taux d'utilisation des capacités de production, réduction des charges de fonctionnement, recrutements ciblés en corrélation uniquement avec les nouvelles capacités de production, limitation, voire réduction de la masse salariale) et, la mise à disposition et la présentation de toutes les informations pertinentes périodiques (mensuel) relatives à leur gestion.

. Pour ce qui concerne les entreprises publiques, à assainir, non autonomes et fortement déstructurées :

Compte tenu de leurs poids dans l'économie, L'Etat a dû leur accorder une attention particulière, en ce sens que leur expertise fut confiée, généralement, à des

bureaux d'études internationaux, avec un suivi régulier du Conseil National de Planification (CNP) et des Ministères techniques concernés.

. Enfin, qu'en est-il pour les entreprises publiques régionalisées, par référence au Décret no 85-269 du 5/11/1985, relatif à la Tutelle sur certaines entreprises et organismes placés sous l'Autorité du Ministre de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Habitat ?

Tout d'abord, la liste des entreprises publiques, à prendre en charge pour le passage à l'autonomie, est conjointement arrêtée par le Conseil National des Participations (CNP), le Délégué à la Réforme Economique (DRE) et le Ministère de tutelle.

Concernant le traitement de leur découvert bancaire, la décision est prise pour leur appliquer le même mode opératoire que celui effectué pour les entreprises non autonomes.

Le DRE étant chargé, en parallèle, de conduire leur ingénierie financière afin de maturer les dossiers et les soumettre, dès que possible, à l'examen au passage éventuel à l'autonomie.

En fait, cet assainissement a perduré longtemps et a coûté très cher à l'Etat et à la collectivité, sans pour autant endiguer la problématique de déstructuration financière d'une grande proportion des entreprises publiques.

- Ce mode opératoire s'est poursuivi par l'assainissement de la nomenclature des investissements annoncé en 1992.

C'est en réalité une autre conséquence directe des réformes économiques, du fait de l'impérieuse nécessité de reconsidérer l'ensemble des programmes d'investissement planifiés des entreprises publiques déjà inscrits dans la nomenclature. En effet, Il s'agit du dossier d'apurement du portefeuille général de projets de l'Etat pour diverses raisons : la contrainte de la rareté des ressources, la nécessité de mettre un terme à certains nombre de projets structurants, pour lesquels des dépenses importantes ont déjà été consenties, mais aussi de la perspective du désengagement de l'Etat de la sphère économique.

Ce bilan général et le traitement analytique des dossiers ont permis d'identifier, précisément, la liste des projets du programme en cours (PEC) dits « vivants » qui peuvent être menés à leur terme et pour lesquels l'Etat apportera encore son soutien.

A contrario, les autres projets ne sont plus éligibles au financement à long terme par le Trésor, autrement dit c'est l'élitage, pur et simple, des projets dont les travaux de réalisation ne sont pas lancés, les projets physiquement non achevés et abandonnés ou gelés, car considérés comme non viables et non engagés de manière irréversibles.

L'Etat a pu, à travers cet assainissement général et au cas par cas de la nomenclature des investissements, évaluer d'une part l'état des capacités réelles d'absorption des

investissements par l'économie nationale et d'autre part, annoncer son retrait de la sphère d'investissement. Bien sûr, il veillera à mener à terme les projets stratégiques jugés structurants pour l'économie.

- Et, sans omettre, la prise en charge de la dévaluation du dinar, selon le mode opératoire suivant :

Cette chute de la valeur du dinar, liée aux mesures monétaires de l'ajustement structurel, était supposée réapprécier le dinar à sa juste valeur, mais aussi encourager les opérations d'exportations.

Cependant, cette baisse de la valeur du dinar va peser, de tout son poids, sur

l'endettement des entreprises publiques dès 1990 (50% en 1990 et 40% en 1994)³⁹.

L'Etat, mis sous contrainte, a fini de mettre en place un dispositif de prise en charge des pertes de changes* à travers, le Conseil National de Planification (CNP) qui a retenu :

- . Les activités de fonctionnement, de développement et de revente en l'état, pour les entreprises non autonomes et fortement déstructurées,
- . Pour les entreprises publiques autonomes, la seule activité de revente en l'état,
- . Et l'ensemble des activités pour les Etablissements Publics Industriels et Commerciaux (EPIC) :

Le montant du traitement des dossiers de ces trois (03) groupes d'entreprises, cités précédemment, a atteint vingt-huit (28) Milliards de dinars pour les années 1991 à 1993⁴⁰.

- Et pour finir, le lancement des opérations de restructuration industrielle

Le fondement de la restructuration industrielle consiste à mettre les entreprises publiques économiques dans des conditions d'autonomie favorables et réelles à l'effet de rompre avec leur situation d'entreprises assistées.

Il est évident, que les assainissements financiers initiés de manière isolée, ont montré leurs limites. En effet, même les sociétés nationales, assainies au début de la décennie 1980, n'ont pas tardé à replonger dans les situations de déficits financiers et d'endettement.

Il en est de même pour la majorité des entreprises publiques, passées à l'autonomie en 1990, où les déficits et le surendettement sont vite réapparus.

³⁹ Sadoudi, M. « *La réforme des entreprises d'Etat en Algérie : problématique, méthodologie et limites* », Revue d'Economie et de Statistiques Appliquées, no 8, asjp.cerist.dz, (nd), p. 48.

⁴⁰ Sadoudi, M., Op. Cit., (nd), p 49.

* Variation du taux de change entre la date de mobilisation d'une dette et la date de son remboursement.

C'est dans ce sens que la restructuration industrielle est censée accompagner et aller au-delà de l'assainissement financier et se veut être un processus qui consiste à analyser le potentiel industriel public pour en déceler bien évidemment les forces mais surtout les faiblesses, à tous points de vue, à l'effet d'identifier les actions de sa rationalisation et d'amélioration de sa performance.

Dans ce cadre, les Fonds de Participation ont supervisé les études de diagnostic pour les entreprises publiques autonomes, et l'administration centrale s'est chargée de celles des entreprises non autonomes déstructurées ainsi que les entreprises locales (EPL).

Il s'agissait de veiller, d'une part à la rationalisation du potentiel industriel et à refonder même le système de gestion en vigueur, d'autre part. On notera que très tôt l'alternative de la privatisation des entreprises publiques économiques s'est dégagée en tant que modalité et/ou option alternative de rationalisation de la gestion du potentiel industriel public.

Dans ce contexte, les objectifs de la rationalisation de ce potentiel industriel sont articulés autour d'un certain nombre de thématiques comme l'amélioration du taux d'utilisation des capacités de production, l'assainissement des segments d'activités par l'abandon de celles déficitaires et/ou inutiles, le traitement des effectifs par l'essaimage, voir l'élagage des sureffectifs avérés, l'investissement dans des activités d'avenir, de l'assurance de la qualité de la sous-traitance, quand c'est opportun et plus avantageux et enfin l'amélioration, voir la refondation des systèmes de gestion.

On rappellera aussi, la réorganisation de la gestion des entreprises publiques économiques, notamment la mise en place des organes sociaux (Assemblée Générale, Conseil d'Administration, y compris les représentants des salariés, et la Direction générale), la réhabilitation des outils modernes de gestion ainsi que le contrôle interne et externe, avec un intérêt particulier pour la comptabilité analytique, la fonction marketing et la qualité et l'audit interne. Un intérêt particulier est accordé à l'amélioration de la qualification des gestionnaires et des cadres dirigeants, l'introduction des méthodes modernes de management, la recherche de compétences et, l'instauration du contrat de travail avec des engagements et des obligations de résultats

Là aussi, il a fallu distinguer les entreprises publiques à restructurer selon leur importance pour l'Etat, et en tenant compte de leur situation économique et financière.

Il en est ressorti deux (02) groupes pour cet épisode de restructuration industrielle :

. Le premier groupe concerne les entreprises non autonomes financièrement déstructurées (au nombre de 22), les entreprises du Groupe SONATRACH (NAFTEC, NAFTAL, ENAC, ENIP), les Etablissements Publics Industriels et Commerciaux (EPIC), la

Société Nationale du Transport ferroviaire (SNTF), la SONELGAZ (Société Nationale Electricité et gaz) et, l'Office Algérien Interprofessionnel des Céréales (OAIC).

D'autres entreprises pourraient intégrer ce groupe selon les jugements des Ministères de tutelle et des Fonds de Participation, pour des considérations sectorielles et autres.

Les modalités de traitement ont porté sur l'assistance dans l'élaboration de leur plan de redressement avec l'obligation de signature d'un contrat de performance. Ce contrat intègre, entre autre, les engagements de l'Etat en contrepartie de l'atteinte d'un certain niveau de performance par l'entreprise publique concernée.

. Le second groupe : il réunit toutes les autres entreprises publiques économiques.

Les modalités de traitement ont porté, dans une première étape, sur le lancement des opérations de diagnostics, si nécessaire, à charge des Fonds de Participation de trouver les financements y afférents. Et dans une deuxième étape, la réalisation des plans de redressement en prenant en compte les recommandations issues des études diagnostic. Ce processus devant être validé par les Fonds de Participation, les banques concernés et approuvé par les Ministères de tutelle.

On citera, quand même, quelques obstacles à cette opération de restructuration comme la carence de l'information au niveau des entreprises, le retard dans l'établissement des listes définitives des entreprises à repartir par groupe, la difficulté d'élaborer des plans de redressement. Il a fallu d'ailleurs attendre la conception et la distribution d'un guide méthodologique par le Ministère de la restructuration. Mais aussi les retards pris, d'une part dans l'élaboration des textes sur la faillite et la concurrence (Une refonte des Lois de 1988 s'imposait), et d'autre part dans la mise en place de la Caisse d'Allocation Chômage (CAC) engendrant ainsi une multitude de conflits sociaux en relation avec tout le programme de fermeture d'entreprises en cours.

Dans le prolongement de ce développement, Bouyacoub , A.⁴¹ énoncera en substance qu'il n'est pas aisé de parler de politique industrielle dans le climat de crise et des réformes menées, il me semble, dans la précipitation par les différents gouvernements.

En effet, divers acteurs interviennent et fatalement avec des actions contradictoires dont les entreprises publiques économiques, les Groupes Industriels, les Holdings, le Ministère

- ⁴¹ Bouyacoub, A. « *La politique industrielle : état des lieux et perspectives* », Institut de recherches et d'études des mondes arabes et musulmans, <http://books.openedition.org/iremam/406>, (2001), p. 185-205.

de la Participation et autres acteurs économiques et sociaux (professionnelles, organisations patronales et syndicales), le Conseil National Economique et Social (CNES). Globalement, on ne saisit pas le cheminement du processus décisionnel, on ne sait pas qui décide et qui est réellement le « patron » de l'entreprise publique. Des partenaires ont même demandé à certains responsables d'entreprises publiques s'ils étaient actionnaires de leur entreprise.

Les nombreux travaux relatifs aux diagnostics, restructurations et à la stratégie industrielle ont effectivement préconisé des actions et recommandations, mais la mise en œuvre de cet important processus n'a pas bénéficiée d'une certaine sérénité et d'une continuité dans les opérations, en raison du climat de crise et d'instabilité gouvernementale du pays.

Depuis, la politique industrielle semble se focaliser sur les conditions de désengagement de l'Etat du secteur public industriel en revêtant plusieurs formes telles que la filialisation, la mise à niveau, voir la dissolution et les fermetures d'usines. On citera aussi, la contractualisation des relations banques –entreprises, l'encouragement du partenariat et de l'investissement privé tant national qu'étrangers, sans omettre les velléités de privatisation partielle et/ou totales.

Toutefois, compte tenu des vastes possibilités de développement industriel les différents décideurs ne désespèrent pas de voir s'effectuer une véritable relance économique à condition que l'environnement soit assaini et que la cohérence soit assurée entre les différentes institutions, sans oublier surtout que l'Etat doit jouer son rôle de régulation. Il en est de même de la transformation réelle et progressive du système bancaire au bénéfice de l'économie nationale.

Certes, l'industrie lourde a joué un rôle fondamental dans la structuration de l'économie, dans la formation de beaucoup de compétences et dans la naissance d'une culture industrielle. Mais d'un autre côté, il faut admettre que l'économie dans son ensemble n'est pas seulement l'industrie, aussi performante soit elle, et encore moins dans sa configuration et constitution majoritairement publiques.

2.2.3. Organisation des Participations de l'Etat et évolution de la gouvernance du secteur public marchand industriel.

1- Organisation des participations de l'Etat

Nous allons résumer les différentes formes d'organisation des participations de l'Etat en quatre phases suivantes :

. Phase 1 : 1988-1995 , mise en place des Fonds de Participations.⁴²

On peut considérer un certain nombre d'éléments du contexte ayant amené à la première phase, jugée fondamentale à savoir le prolongement de la restructuration organique des entreprises publiques économiques réalisée dans le cadre des Lois de 1982, une situation sociale tendue, la rareté des ressources et les mise en œuvre des premières réformes politiques, économiques et sociales.

En termes de consistance : les nouvelles règles du jeu se caractérisent par l'autonomie dans les actes de gestion et l'application des dispositions du droit commercial. Il y a une redéfinition des modalités d'exercice du droit de propriété de l'Etat sur les entreprises publiques économiques par la création de huit (08) Fonds de Participation. Ces Fonds sont des Agents Fiduciaires de l'Etat investis d'un mandat de représentation de ce dernier dans les organes sociaux des dites entreprises.

Les éléments caractéristiques des Fonds de Participation modifient la structure de gouvernance au plan de la forme mais demeure, au fond, tributaire du statut de la propriété. L'évolution qualitative de la nouvelle organisation de l'entreprise exprime de nouveaux enjeux qui se manifestent par la nouvelle définition du gouvernement d'entreprise, en l'occurrence l'instauration juridique d'organes de gestion qui consomment la séparation institutionnelle entre la propriété (délégués aux assemblées générales) , avec les attributs de propriétaires, et avec les fonctions de gestion (dévolues aux Conseils d'administration) et enfin , les Commissaires aux comptes investis des pouvoirs de contrôle.

Au niveau de l'architecture de cette organisation : on trouve le Conseil National des Participations– Les Fonds de Participation– Les Entreprises Publiques Economiques– Les Unités.

⁴² Loi No 88-01 du 12/01/1988, relative à l'Orientation des Entreprises Publiques Economiques, Jora no 02 du 13 /01/ 88.

Et, Loi no 88-03 du 12/01/1988, relative aux Fonds de Participation, Jora no 2 du 13/01/1988.

Néanmoins, avec la promulgation de la Loi no 90-10 du 14/04/1990, modifiée par l'Ordonnance no 03-11 du 26/08/2003 (avec perte d'autonomie de la Banque centrale), relative à la Monnaie et au Crédit, des pas significatifs sont franchis dans la libération économique. Effectivement, les aspects monétaires, bancaires et financiers sont revus dans le sens des nouvelles règles de régulation marchandes de l'économie nationales. Par ailleurs, c'est à la faveur au Décret législatif no 93 -12 de l'05/10/1993 (Jora no 64) relatif à la promotion de l'investissement, prévoyant un dispositif de promotion et d'incitation en faveur des investissements, que l'investissement privé, notamment étranger est lancé. Ce Décret sera remplacé par l'Ordonnance no 01-03 du 28/08/2001, relative au Développement de l'Investissement (Remplacement du guichet unique APSI par l'ANDI).

Mais en avril 1994, les pouvoirs publics sont contraints de recourir à la conditionnalité du Fonds Monétaire International (FMI) ainsi qu'au rééchelonnement d'une partie de la dette extérieure.

. Phase 2 : 1996-2001 : Création des Holdings Publics au lieu et place des Fonds de Participations ⁴³

Au préalable, il y a eu la promulgation de l'Ordonnance no 95-22, relative à la Privatisation Totale et Partielle des entreprises publiques⁴⁴.

La société holding est une société qui détient des participations dans une ou plusieurs sociétés en vue de les contrôler. Par ailleurs, une holding peut avoir comme objet exclusif la gestion d'un portefeuille de titres de participations, comme elle peut, en sus, exercer une activité industrielle et/ou commerciale.

Cependant, elle permet d'assurer l'unité d'un groupe d'entreprises tout en maintenant et respectant l'autonomie juridique de chacune d'entre elles.

Elle est, par ailleurs, un véritable réceptacle des dividendes des filiales, mais aussi un puissant instrument juridique pour la prise ou le maintien du contrôle d'une ou de plusieurs entreprises, y compris dans une perspective internationale, en favorisant le développement d'une croissance interne et externe du groupe, sans en perdre le contrôle.

Le contexte se trouve être la déstructuration financière aggravée des entreprises publiques économiques, la persistance de la rareté des ressources, une situation sociale tendue appuyée par des soucis majeurs d'ordre sécuritaire et enfin une économie assujettie aux conditionnalités du Fonds Monétaire International (FMI).

⁴³ Ordonnance no 95-25, relative à la Gestion des Capitaux Marchands de l'Etat. septembre 1995, Jora no 55.

⁴⁴ L'Ordonnance no 95-22, du 26/08/1995, relative à la Privatisation Totale et Partielle, Jora no 48.

Les limites organisationnelles des activités économiques en la forme des Fonds de Participation résultent du statut de la propriété et de la rigidité du cadre juridique relatif à la gestion des entreprises publiques économiques. Il est né alors une modification de forme et de contenu. Les limites observées de cette réforme sont générées par le modèle de gouvernance précédant c'est-à-dire aux formes d'organisation, de gestion et de contrôle des fonds publics détenus par l'Etat.

Sur le plan de la consistance, l'idée de l'émergence de la société de coordination d'activités et qui fonde la réforme repose sur l'aménagement d'un espace juridico-organisationnel aux Holdings Publics qui favoriserait le processus d'accès aux actifs des entreprises publiques économiques à des tiers et l'acquisition des valeurs mobilières détenues en totalité par l'Etat. Les Holdings Publics se démarquent ainsi radicalement en dérogeant aux principes d'incessibilité et d'inaliénabilité des valeurs mobilières.

Le Directoire, nouvelle forme de gouvernement d'entreprise, est mandaté par le Conseil National des Participations de l'Etat (CNPE) pour exercer les attributions de l'Assemblée générale des Holdings Publics, sous le contrôle d'un Conseil de surveillance. Néanmoins, le Conseil de surveillance pose des limites à certaines décisions du Directoire qui impliquent les autorisations préalables à leur réalisation. Cette limite imposée au président du Directoire consacre le partage du pouvoir entre ses différents membres.⁴⁵ Le Directoire fait donc l'objet d'un double contrôle, d'abord par le Conseil de surveillance puis par le Commissaire aux comptes⁴⁶.

Cette évolution juridique du cadre de fonctionnement des entreprises publiques économiques, tout en boostant une réelle autonomie, devaient assurer un ancrage irréversible des entreprises publiques économiques à l'économie de marché et construire une légitimité juridique de ce passage. Elle consacre la nécessité d'évoluer vers une économie de marché au sens d'une insertion au marché financier (Ordonnance no 93-20, Ordonnance no 95-25, Ordonnance no 96-08), Le Règlement de la Commission d'Organisation et de Surveillance des Opérations de Bourse (COSOB) no 96-02 du 22/06/1996, relatif à l'information à publier par les sociétés faisant appel à l'épargne lors de l'émission de valeurs mobilières. On évoque aussi la conception d'une réglementation spécifique pour les contrats de cadres dirigeants des entreprises publiques économiques du 21/04/1990, relative aux relations de travail modifiée et complétée, et le Décret exécutif

⁴⁵ Article 652, alinéa 2 et article 653 du Décret législatif no 93-08 du 25/04/1993.

⁴⁶ Ordonnance no 95-25 : Articles 13 et 15.

du 29/09/1990, relatif au Régime Spécifique des Relations de Travail Concernant les Dirigeants d'entreprises⁴⁷.

L'innovation essentielle introduite par le Holding Public est qu'elle se réfère explicitement à un élargissement du gouvernement de l'entreprise publique à un Directoire placé sous le contrôle d'un Conseil de Surveillance (articles 11 à 15 et articles 642 à 673, Décret législatif 93-08 du 25/04/1993, modifiant et complétant l'Ordonnance de 1975 portant Code de Commerce). L'espace des prérogatives et les missions (Ordonnance no 95-25⁴⁸) définissent et rassemblent la gestion du portefeuille des valeurs mobilières.

Il est investi de tous les attributs de droit de propriété sur les valeurs mobilières (actions, titres participatifs, certificats d'investissement et de tout autre titre représentatif de la propriété de capital ou de créances dans les entreprises affiliées) et devient de ce fait l'instrument essentiel des politiques économiques.

Au demeurant, cette transformation juridique de la nature des droits de propriété, clairement établie et a évolué du fait de la législation qui a introduit la notion nouvelle de majorité du capital qui consacre l'ouverture du capital des entreprises publiques économiques (article 02, Ordonnance 01-04)⁴⁹.

C'est la création du Conseil National des Participations de l'Etat (CNPE), de onze (11) Holdings Publics et cinq (5) Holdings régionaux sont mis en place.

Au plan de l'architecture on trouve les niveaux suivants : Le Conseil National des Participations de l'Etat - Le Délégué aux Participations de l'Etat (DDE)- Les Holdings Publics - Les Groupes (Entreprises publiques économiques, Filiales et Unités).

. Phase 3 : 2001-2014. Dissolution des Holdings et Création des Sociétés de Gestion des Participations de l'Etat.⁵⁰

Les innovations explicitées précédemment préfigurent de nouvelles règles d'organisation, de gestion et de contrôle du capital des entreprises publiques économiques, en la forme des Sociétés de Gestion des Participations de l'Etat.

⁴⁷ Loi no 90-11 du 21/04/1990, relative aux relations de travail modifiée et complétée, et Décret exécutif no 90-290 du 29/09/1990, relatif au Régime Spécifique des Relations de Travail Concernant les Dirigeants d'entreprises, Jora no 42.

⁴⁸ Articles 4 -8, et 9 - 10 de l'Ordonnance no 95-25, op. citée

⁴⁹ Belkharroubi, H.) « *La problématique de la réforme comptable et son lien avec la gouvernance d'entreprise* », Revue Algérienne d'Economie et Gestion, vol 4, no 1 du 01-06-2011, asjp.cerist.dz, p.34-36.

⁵⁰ Ordonnance no 01-04 du 20/08/2001, relative à la Gestion, l'Organisation et la Privatisation des EPE, (Jora no 47, août 2001) et Décret no 01-283, portant Forme Particulière d'Organe d'Administration et de Gestion des EPE, Jora no 55, septembre 2001.

Par ailleurs, c'est un fait nouveau, car un seul texte juridique est consacré pour le cadre organisationnel des entreprises publiques économiques et à leur privatisation.

La position des membres du Directoire est consignée dans un contrat qui définit, précisément, les termes car c'est une relation contractuelle donc de nature formelle entre le mandant et son mandataire. Cette procédure s'adosse aux théories contractuelles en l'occurrence la théorie de l'Agence, laquelle induit un transfert du processus décisionnel du principal (droit de propriété) à l'agent (pouvoir). Le contrat permet de définir les intérêts des partenaires et de réduire, en conséquence, les conflits potentiels.

Au niveau du contexte, c'est probablement la volonté des pouvoirs publics de promouvoir les privatisations des entreprises publiques économiques. Et, faciliter l'accès au marché des capitaux pour le développement de l'investissement national et des investissements directs étrangers (IDE).

Les Sociétés de Gestion des Participations détiennent, pour le compte de l'Etat, un portefeuille de valeurs mobilières. A ce titre, elles agissent sous le contrôle du Conseil des Participations de l'Etat, notamment pour les opérations de partenariat et de privatisation. Il importe de noter également la promulgation des textes suivants :

. L'Ordonnance no 03-03 du 19/07/2003, relative à la Concurrence. Son objectif est de placer toutes les entreprises dans un cadre concurrentiel identique. L'Etat étant le garant du respect des règles concurrentielles .Il doit lutter contre toutes les formes de concurrence déloyale et de dumping.

. Et, la révision du Code des marchés publics, consacrée par le Décret présidentiel no 02-25 du 24/07/2002. Il s'agit, là aussi, du respect des modes de passations des marchés publics et de veiller à la transparence des opérations dans l'octroi des marchés, tant pour les opérateurs nationaux, qu'étrangers.

Enfin, l'architecture de cette nouvelle organisation est la suivante : Le Conseil des Participations de l'Etat - Le Ministère Chargé des Participations –La Société de Gestion des Participations et les Entreprises Publiques Economiques non affiliées – Les Entreprises Publiques Economiques affiliées (Groupes, Filiales, Unités) aux Sociétés de Gestion des Participations.

. La Phase 4 : 2014 à ce jour, consécration des groupes industriels publics.

Cette nouvelle restructuration, inscrite dans le plan d'action du gouvernement, porte sur la création des Groupes industriels publics en remplacement des Sociétés de Gestion des Participations (SGP).

Ce nouveau schéma organisationnel est conçu au Ministère de l'Industrie et des Mines, puis adopté par le Conseil des Participations de l'Etat (CPE) lors de sa session du 28 /08/2014.

Les principes retenus à la base de cette restructuration sont les suivants :

. Le Groupe n'est pas uniquement un agent fiduciaire de l'Etat exerçant une fonction tutélaire de gestion des participations de l'Etat, il est surtout et avant tout créateur de richesse.

. Il est recherché, à travers cette opération, un effet de taille significatif, aussi les entreprises publiques économiques sont regroupées par branches et filières industrielles. dans le but de prétendre à une position forte, voire de leader.

Les Groupes sont dotés de Conseils d'administrations, au sein desquels il faudra veiller à ce que les mandats des administrateurs soient également élargis aux experts métiers et aux banquiers. Leurs assemblées générales sont présidées par le ministre de l'industrie et des mines.

Par ailleurs, les équipes managériales doivent être recrutées sur les seuls critères de compétence et soumises à des engagements consignés dans des contrats de performance. Elles sont censées avoir une totale liberté d'action et d'initiative dans le cadre d'un mandat de gestion.

C'est qu'il a été configuré :

. Douze (12) secteurs d'activité, considérés comme stratégiques , pour la création de Groupes Industriels Publics (métallurgie, ciment, chimie, pharmacie, agroalimentaire.....), ayant 841 unités avec 42 filiales⁵¹.

. Cinq (05) Groupes, déjà existants, à savoir : SNVI, SAIDAL, GICA, SNTA et MANAL.

. La Société d'Etudes Economiques d'Analyse Financière et de l'Evaluation Prospective (ECOFIE, créée en 1998), pour la consolidation des agrégats économiques du secteur public marchand (SPM) et la création et la mise à jour de la base de données économiques et financières sur les entreprises publiques économiques (EPE). Elle est appelée également à prendre en charge, notamment toute action d'audit et d'évaluation des Sociétés de Gestion des Participations (SGP) et entreprises publiques économiques (EPE). C'est en fait un instrument d'évaluation des politiques menées par les Sociétés de Gestion des Participations (SGP) en dehors des instruments classiques, comme l'Assemblée générale ou la mission du Commissaire aux comptes

. Quatre (04) SGP Zones industrielles (regroupant 32 sociétés de gestion des zones industrielles).

2. évolution de la gouvernance de secteur public marchand

Après avoir subi le choc pétrolier de 1986 et la crise de l'endettement, les pouvoirs publics engagent à partir de 1988 (sur recommandations du FMI et de la Banque Mondiale) des réformes structurelles de l'économie. Ils adoptent le principe du désengagement de l'Etat

⁵¹ Ait Ali Braham, F. Déclaration de l'ancien ministre de l'industrie, lors du forum du journal Echaab du 9/01/2020 à Alger. Cité dans l'article par Mokdad, M. du 10/01/2021.

de la gestion directe du secteur public, y compris, plus tard en 1994, par les techniques de privatisation totale et/ou partielle.

Au moment de la crise de 1986, les pouvoirs publics avaient refusé les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel de ces mêmes institutions de financement internationales, et avaient appliqué, par eux-mêmes, diverses mesures d'austérité et de stabilisation macroéconomiques pour tenter de limiter les déséquilibres extérieurs. Parmi ces mesures, citons la réduction des importations alimentaires, le blocage des traitements et salaires, la réduction des dépenses de l'Etat et les incitations à l'exportation, l'autonomie de gestion de l'entreprise publique, les réformes fiscales et douanières, la libéralisation du commerce extérieur et l'assouplissement du dispositif réglementaire destiné à encourager les investissements étrangers.

Toutes ces mesures d'ajustement prises en interne, aux lourdes conséquences économiques et sociales, n'ont pas épargné le secteur productif, et n'ont pas permis d'éviter l'aggravation des déséquilibres et le rééchelonnement de la dette extérieure, dans un contexte d'intensification des tensions sociales et de tarissement des financements extérieurs. La situation d'étouffement à laquelle a abouti le processus de développement de l'économie a démontré les limites du « tout Etat » et du modèle d'industrialisation adopté.

L'option pour l'économie de marché a conduit l'Etat à se déterminer clairement, du moins sur le plan formel, sur la nature des nouvelles lois économiques et sur son nouveau rôle dans la sphère économique : statut de la propriété, formes de gestion des capitaux marchands publics, nouvel environnement économique et institutionnel.

La mise en place d'une économie régie par les mécanismes du marché va conduire à un réexamen du rôle de l'Etat dans la sphère économique.

En 1988 sont introduites l'autonomie de gestion de l'entreprise publique (ou la privatisation des formes de gestion) et la création des Fonds de Participations de l'Etat, dans le cadre d'une réforme globale de l'économie.

En fait, dès 1986, l'Algérie a mis en place de son propre chef un programme d'austérité qui s'apparente en de nombreux points à un programme d'ajustement structurel tel que préconisé par le FMI. Les réformes institutionnelles amorcées en 1988 et poursuivies jusqu'en 1991 ont pour objectif principal la transformation des structures économiques pour les adapter à celles d'une économie de marché. Le but poursuivi est de faire bénéficier l'entreprise d'une véritable autonomie de gestion sans remettre en cause la propriété étatique. Aussi, les entreprises publiques économiques sont des sociétés par actions ou des sociétés à responsabilité limitée dont l'Etat et/ou les collectivités locales détiennent directement ou indirectement la totalité des actions.

La première période des réformes tendant au désengagement de l'Etat a été axée sur la privatisation des formes de gestion des capitaux marchands de l'Etat. Cette privatisation des formes de gestion, ou autonomie de gestion de l'entreprise publique, a été instituée par la Loi n°88-01 du 2 janvier 1988 portant loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques, et formalisée par une structure organisationnelle particulière basée sur la création de Fonds de Participation de l'Etat, agents fiduciaires de l'Etat, chargés de gérer le portefeuille des actions en capital détenues par ce dernier sur les entreprises. Cette loi est venue consacrer le retrait de l'Etat de la gestion directe de la sphère productive, mais sans aucune remise en cause de la nature du secteur public.

Désormais, l'entreprise, tout en se détachant de la tutelle directe des administrations centrales, est régie par la commercialité. Elle a acquis la forme juridique de société par actions ou de société à responsabilité limitée, prévue par le Code de commerce. Elle est dotée d'un capital social détenu à 100% par l'Etat par l'intermédiaire des Fonds de Participation.

Ce dispositif organisationnel a conduit à la création d'un certain nombre de Fonds de Participation par branches d'activité (agro-alimentaire, mines, biens d'équipement, chimie, pétrochimie et pharmacie, construction, électronique, télécommunications et informatique, industries diverses et enfin services)⁵².

Cette nouvelle réforme a introduit dans l'entreprise les règles d'organisation et de gestion privées : la liberté dans les relations commerciales, une direction générale, un Conseil d'administration, un contrôle externe indépendant. Elle est aussi dotée d'un capital social conformément aux dispositions du code de commerce régissant les sociétés commerciales. De nouvelles règles et de nouveaux mécanismes sont mis en place. Les pouvoirs de décision sont ainsi restitués aux organes de l'entreprise qui sont l'Assemblée générale des actionnaires, le Conseil d'administration et la Direction générale. L'Etat est le seul actionnaire de l'entreprise, mais il n'intervient plus dans la gestion. Pour éviter toute ingérence de sa part dans la gestion de l'entreprise, des Fonds de Participation sont institués dont la mission est de gérer les actions de l'Etat et de veiller à leur rentabilité. « *Le Fonds de Participation de l'Etat agit en qualité d'agent fiduciaire de l'Etat qui lui confie les capitaux afin qu'il en assure la gestion financière...* ». Ces Fonds sont eux-mêmes des entreprises publiques économiques ayant la forme de sociétés par actions. Cependant des règles particulières leurs sont applicables telles que les prérogatives des Assemblées

⁵²On notera que, du moins à cette date, les entreprises fortement déstructurées ont été exclues du processus. Leur assainissement et leur passage à l'autonomie ont été différés.

générales, lesquelles sont assurées par un organe spécialement créé à cet effet. Cet organe est composé d'un certain nombre de Ministres. Les membres du Conseil d'administration, dont le nombre varie de cinq à neuf, sont désignés directement par le gouvernement. Enfin, les Fonds de Participation de l'Etat sont présents, en tant qu'actionnaires, au sein de l'Assemblée générale de l'entreprise publique.

Cette réforme de l'entreprise publique reste originale à plus d'un titre car, pour soumettre les entreprises aux lois du marché sans en privatiser le patrimoine, il a fallu avoir recours à des mécanismes juridiques particuliers parmi lesquels les Fonds de Participation de l'Etat apparaissent comme une création la plus originale. L'entreprise est autonome, mais ses capitaux demeurent entièrement publics et la présence de l'Etat, même moins pesante, reste diffuse. Cette ambiguïté apparaît à plusieurs niveaux :

D'abord, au niveau de l'entreprise elle-même. Certes, celle-ci est régie par le droit commercial, mais un certain nombre de règles exorbitantes du droit commun rappellent son caractère public. Ainsi, l'entreprise ne peut disposer librement de la partie de l'actif net équivalent à la contre-valeur du capital. La cession des installations et équipements productifs ne peut se faire qu'au profit d'une entreprise publique. Par ailleurs, l'entreprise ne peut faire l'objet d'une mise en faillite qu'à titre exceptionnel. Lorsque la procédure de dissolution par voie judiciaire risque de porter atteinte à des intérêts importants (économie nationale, défense nationale, équilibre régional et emploi), le gouvernement peut prendre des mesures de sauvegarde qui emportent clôture de la procédure de faillite en cours. *« Cependant, cinq ans après et à la demande de la Banque Mondiale, le régime du règlement judiciaire et de la faillite est étendu à la firme publique en cessation de paiement quand l'Etat –propriétaire s'abstient de la renflouer pour la sauver ; aucune firme du secteur public marchand ns s'est vue appliquer un tel régime, l'Etat préférant dissoudre et liquider ses entreprises en difficultés et répondre de leur passif ⁵³».*

Ensuite, au niveau des Fonds de Participation de l'Etat, ces derniers disposent d'un double statut : ils sont des agents fiduciaires de l'Etat, tout en étant des entreprises publiques économiques, avec injection d'une forte dose de droit administratif. Ces Fonds sont régis par le droit commercial en tant que sociétés par actions, mais également par des règles dérogatoires très importantes qui maintiennent et renforcent le caractère public de l'entreprise.

⁵³Benissad, H. « *De la transition économique : l'expérience algérienne (1988-2018)* », OPU 12-2018, (2018), p. 101-117.

L'autonomie des entreprises publiques doit servir, en principe à inciter ces dernières à rechercher la rentabilité par le biais d'une gouvernance transparente et davantage responsable, dès lors qu'elle est habilitée à requérir des prix rémunérateurs pour ses produits, choisir ou organiser ses circuits de distribution, négocier la rémunération des travailleurs aux moyens de conventions, après l'abrogation du statut général du travailleur de la GSE, conclure tout contrat entrant dans son objet social, sans approbation préalable de la tutelle ou de la banque. Par ailleurs, il s'agira d'écarter toute intervention externe dans sa gestion conformément au Code de commerce, et déterminer librement les investissements. Toutefois, dans le système "renové" de la planification, des velléités existent d'initier une coordination sectorielle sous l'égide du conseil national de planification, le Ministère du Plan ayant disparu dans le nouveau schéma organisationnel du secteur public marchand.

Quelques années après sa mise en œuvre, cette expérience d'autonomie des entreprises a montré toutes ses limites. Les entreprises publiques économiques sont restées le lieu d'atténuation des contradictions qui se posent au pouvoir et ont surtout permis de résorber le chômage, de redistribuer les revenus et de préserver la paix sociale.

Après plus de six ans de gestion « autonome », la situation économique et financière des entreprises n'a connu aucune amélioration notable. Au contraire, cette situation s'est aggravée davantage. En effet, plusieurs entreprises étaient, au terme de ce processus, passibles de la faillite (dissolution), du fait de la perte de plus des trois quarts de leur capital social, et en situation de quasi blocage vis-à-vis de leurs banques. Parmi les causes endogènes, on citera l'absence de prise en charge par les Fonds de Participation de l'Etat, des dossiers de réhabilitation et de restructuration industrielle et stratégique du secteur public. Sans compter d'autres faits aggravants comme les événements sociopolitiques qui ont paralysé l'appareil économique national pendant toute la période 1991-1995, les dévaluations et dépréciations successives du dinar⁵⁴, ainsi que des niveaux de taux d'intérêt prohibitifs ayant dépassé le seuil des 20%.

Le professeur Benissad, H. relate qu'en 1988-1990, le passage des sociétés nationales à l'autonomie formelle s'accomplit dans des conditions défavorables ponctuées, notamment, par un sous-emploi des capacités de production et par la persistance de sureffectifs. Il relève *l'existence de groupes sociaux puissants, habitués à vivre informellement voire illicitement du commerce d'importation, qui entravent le redressement des firmes d'Etat et la libéralisation de l'économie et du commerce extérieur. L'auteur dévoile aussi la*

⁵⁴ Celles-ci ont généré des pertes de change insupportables et fragilisé considérablement la trésorerie des entreprises : à fin 1995, une trentaine d'entreprises cumulaient à elles seules plus de 42 milliards de dinars de pertes de change.

prédominance, au niveau des dirigeants, de mentalités étrangères à la flexibilité et à la commercialité des entreprises publiques. Ces dirigeants sont favorables aux immixtions de l'Etat qui déresponsabilisent, de facto, leur gouvernance. Il poursuit plus loin : « La relative libéralisation de l'investissement mène à une nouvelle dichotomie : les entreprises publiques, à équipement obsolète et jouissant d'une transfusion financière de l'Etat propriétaire, cohabitent avec des entreprises privées modernes (mais de petite ou moyenne taille) et usant pour leur financement d'apports familiaux ou, plus marginalement, de crédits bancaires. En dépit de ces conditions d'éclosion, l'entreprise privée devient le véhicule de l'innovation »⁵⁵.

En réalité, si l'année 1988 a marqué un virage important dans la politique économique nationale, elle n'en a pas constitué une véritable rupture. Du reste, les lois relatives à l'autonomie des entreprises sont abrogées en 1995 par l'ordonnance relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat.

En effet, au regard des résultats peu concluants de la période 1988-1994, le gouvernement engage un approfondissement des réformes de 1988. Une nouvelle réflexion prend corps, marquée par une innovation majeure au plan du désengagement de l'Etat de la sphère économique au sens où, pour la première fois, la volonté politique d'aller vers la privatisation des entreprises publiques a été consacrée par un projet de texte juridique spécifique. C'est ainsi qu'au cours de l'année 1995, deux (02) lois fondamentales ont été promulguées : l'Ordonnance 95-22 du 26 août 1995 relative à la privatisation des entreprises publiques (amendée partiellement en 1997, puis révisée complètement en 2001) et l'Ordonnance 95-25 du 25 septembre 1995 relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat (révisée en 2001). Cette dernière a introduit des innovations fondamentales dans l'organisation du secteur public en visant la reconnaissance du droit, pour l'entreprise, de disposer pleinement de son patrimoine. Un début de clarification des relations entre l'entreprise et l'Etat semble ainsi s'enclencher.

La gestion des capitaux marchands de l'Etat est désormais confiée à des Holdings Publics à vocation nationale, organisés en la forme de sociétés par actions. Contrairement aux Fonds de Participation qui étaient de simples gestionnaires pour compte, ces Holdings jouissent, en droit, des attributs de la propriété. Aussi, trois (03) importantes différences apparaissent. D'une part, les ventes d'actifs physiques et financiers, interdites auparavant, sont désormais possibles. Cette latitude de l'entreprise de pouvoir disposer de ses actifs devrait lui faciliter la réalisation, entre autres, de ses plans de redressement interne.

⁵⁵ Benissad, H « *De la transition économique : l'expérience algérienne (1988-2018)* », OPU 12-2018, p 44-52.

D'autre part, le Holding Public est doté de tous les attributs du propriétaire et constitue en droit le seul interlocuteur de l'entreprise publique, loin des injonctions de l'Administration centrale. Cela lui permet de nouer des relations claires et garanties avec ses partenaires nationaux et étrangers. Enfin, les portefeuilles des Holdings sont constitués sur la base d'objectifs stratégiques de relance du développement et non pas, comme l'ont été les Fonds de Participation, sur la base d'objectifs principalement de viabilité financière par compensations réciproques entre entreprises publiques.

Les Holdings Publics ont été conçus sur la base de filières industrielles où l'économie nationale était supposée avoir des avantages comparatifs. Il s'agit, notamment, de la sidérurgie, de la mécanique, de la pétrochimie, des mines et de l'industrie électronique et électrique. Leur mission était de revaloriser ces filières, de les développer et de les mettre en partenariat (privatisation partielle, cession d'actifs, démantèlement des monopoles). A contrario, les entreprises concurrentielles étaient éligibles à la privatisation totale et ont été organisées en Holding ayant une forme proche des conglomérats, avec pour mission de restructurer leurs activités et de les privatiser.

Contrairement à la pratique des pays qui ont adopté ce schéma, où les Holdings d'Etat sont dirigés par un Conseil d'administration, dont les membres sont nommés par l'Etat et dont le Président est élu par ses pairs, l'Etat a retenu pour la forme locale de holding une structure duale assez peu répandue car composée d'un Conseil de Surveillance et d'un Directoire. Cette structure répond au besoin de distinguer le pouvoir de gestion qui est confié au Directoire de celui du contrôle de cette gestion et de la détermination des orientations stratégiques qui sont confiés au Conseil de surveillance, lequel est l'émanation des actionnaires. L'assemblée générale est assurée, dans ce nouveau schéma, par le Conseil National des Participations de l'Etat (CNPE) ou par ses représentants dûment mandatés.

Le Conseil National des Participations de l'Etat apparaît comme l'instance décisionnelle au sommet de cette architecture. C'est un organe composé de membres du gouvernement et il est présidé par le chef du gouvernement. Il est chargé de la coordination et de l'orientation des Holdings Publics. Il définit également, en concertation avec les organes délibérants des Holdings, les objectifs de la politique de gestion des participations de l'Etat. Ses orientations sont mises en œuvre à travers des conventions conclues avec les Holdings. Enfin, rattachées aux Holdings Publics, les entreprises sont le dernier échelon de ce nouveau schéma d'organisation. Contrairement au passé, celles-ci sont régies sans limitation aucune au Code de commerce et sont dotées d'un patrimoine cessible et aliénable selon les règles du droit commun.

Les Holdings Publics n'ont pas pour vocation de maintenir le secteur public en l'état et/ou

de demeurer propriétaire et gestionnaire indéfiniment. Leur durée de vie est liée à celle du programme de privatisation des entreprises publiques, alors que leur statut prévoit une durée de vie de 99 ans. L'option pour une durée de vie limitée a été clairement affirmée par les pouvoirs publics qui prévoient qu'au terme du programme, la dissolution anticipée des Holdings sera prononcée par le Conseil National des Participations de l'Etat (CNPE).

De telles décisions suscitent des interrogations sur les motivations de l'Etat à vouloir garder le contrôle sur la gestion et la privatisation des entreprises publiques économiques. On peut émettre l'hypothèse générale qu'aux projets de libéralisation brutale de l'économie algérienne par les institutions internationales, vient se greffer une politique endogène de prédation de l'Etat algérien (libéralisation mal contrôlée, prises d'intérêts et captation des ressources étatiques etc.). Cette prédation résulte des affrontements et des luttes internes du pouvoir, mais aussi de la reconversion du personnel politique dans la sphère économique par divers stratagèmes.

Nous précisons que la prédation est le pillage systématique et organisé des ressources rares du pays par divers agents de l'Etat. Les tentatives de libéralisation et la prédation ne font qu'aggraver la situation économique en ce sens que de « nouveaux entrepreneurs » sont identifiés. Ce sont, d'une part, d'anciens opérateurs politiques (hauts fonctionnaires, membres de l'armée, hommes politiques) ayant réinvesti des capitaux et des ressources dans le champ économique en créant leur propre structure de droit privé. Il s'agit en fait de la reconversion des capitaux du secteur administratif mais aussi, politique ou militaire vers la sphère économique. Ce sont, d'autre part, de nouveaux entrepreneurs essentiellement issus de la génération suivante, descendant de familles algériennes influentes qui, par la mobilisation des ressources du « clan », parviennent à investir des niches économiques, avec plus ou moins de réussite. Bien sûr, ces nouveaux acteurs agissent souvent à l'aide de passe - droits et d'avantages que peuvent apporter leurs positions, leurs réseaux ou des hommes du sérail. Le cas algérien est exemplaire de cette situation : l'économie de rente se perpétue parce qu'elle est l'objet principal de captage, permettant une redistribution sélective et donc un renforcement du régime politique dominant en place, aboutissant soit au renouvellement en l'état, soit au maintien du statu quo économique et politique.

Le système mis en place devait déboucher sur une politique de privatisation du secteur public comme préalable à la mise à niveau des entreprises. Mais, l'existence en parallèle de plusieurs organes impliqués dans la privatisation (les Holdings Publics et le Conseil National de la Privatisation plus particulièrement) a créé des conflits de compétences et une lenteur dans l'encadrement et la prise en charge des opérations de privatisation, d'où

la nécessité d'une nouvelle révision de cette organisation.

Prononcée le 12/09/2001, la dissolution des Holdings Publics est accompagnée de la création d'un nouveau mode de management des entreprises publiques , en vertu de l'Ordonnance n°01-04 du 20 août 2001, relative à l'Organisation, la Gestion et la Privatisation des entreprises publiques économiques.

L'année 2001 est celle d'une autre reconfiguration du secteur public économique, à travers le remplacement des Holding Publics par les Sociétés de Gestion de Participation de l'Etat. Dans son exposé des motifs , c'est-à-dire au niveau du discours , l'Ordonnance vise d'une part à accentuer l'autonomie de l'entreprise pour la reconnaissance de son droit de disposer pleinement de son patrimoine, d'autre part à mettre en place un schéma organisationnel des entreprises et de l'Etat et de cerner clairement le rôle de chacun des acteurs. La question qui se pose face à cette nouvelle organisation est de savoir si les changements introduits vont permettre une meilleure gestion des entreprises publiques que ne l'avait permis le système antérieur. Certes la réforme de 1988 était relativement suffisante, mais plus que les insuffisances des textes, c'est surtout le choix des gestionnaires qui est à incriminer. Le succès de la nouvelle organisation des entreprises publiques est donc étroitement lié à la compétence et à la motivation de ceux qui auront à diriger ces nouvelles structures.

La nouveauté tient ici à la contractualisation des relations entre l'Etat et les entreprises publiques sous la forme de plans de redressement interne et de contrats de performance. Le plan de redressement interne est établi par l'entreprise après un diagnostic. Il définit les mesures internes nécessaires au redressement de l'entreprise, soit les actions à mettre en œuvre en vue de rétablir les équilibres financiers et d'assurer la rentabilité à court et à moyen terme. Des orientations générales ont été données aux entreprises pour l'élaboration de leurs plans de redressement interne. Il s'agit aussi de recentrer l'entreprise sur son métier de base, d'adapter sa production au marché local et à la concurrence internationale, de rationaliser sa gestion au plan matériel, financier, et des ressources humaines pour permettre son intégration dans une économie concurrentielle. Il s'agit aussi de prévoir toutes autres mesures en matière de redéploiement, de partenariat et de privatisation nécessaires au redressement et à la réhabilitation de l'entreprise.

L'Etat ne peut accorder de soutien financier à l'entreprise que si celle-ci établit son plan de redressement interne et respecte le contrat de performance qui y est inscrit. Celui-ci traduit les objectifs quantitatifs et qualitatifs retenus, décrit les moyens nécessaires à leur réalisation et définit les engagements de chacune des parties, l'ensemble de ces dispositions et leur mise en œuvre devant faire l'objet d'un examen périodique. Leur vocation 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 sur les entreprises publiques économiques.

L'Assemblée générale des Sociétés de Gestion des Participations (SGP) est composée de membres mandatés par le Conseil des Participations de l'Etat. Ainsi, conformément à la stratégie et à la politique de participation et de privatisation arrêtées par ce dernier, la SGP aura pour missions essentielles :

- De traduire et de mettre en œuvre en les formes commerciales qui conviennent, les plans de redressement, de réhabilitation et de développement, ainsi que les programmes de restructuration et de privatisation des entreprises publiques économiques, notamment par l'élaboration et la mise en œuvre de tous montages juridiques et financiers adéquats ;
- D'assurer la gestion opérationnelle et stratégique des portefeuilles d'actions et d'exercer les prérogatives des Assemblées générales des entreprises publiques économiques dont les titres sont détenus et gérés par les entreprises, pour le compte de l'Etat.

Les SGP constituent de ce fait, un des instruments par lequel l'Etat entend exercer pleinement son droit de propriété sur les entreprises publiques économiques et deviennent la nouvelle méthode adoptée par l'Etat pour la gestion de ses entreprises publiques économiques. Les SGP prennent la forme de sociétés régies par le droit commercial comme la Société par actions. Elles sont soumises au droit privé, en particulier le droit commercial. Cependant, leur capital appartient toujours à l'Etat. Elles sont également soumises au droit public, en particulier à la loi 90-30 du 01/12/1990 portant la Loi Domaniale. Elles jouent aussi un rôle technique dans la mise en œuvre du processus de privatisation, en tant que dispositif fondamental dans l'application de cette nouvelle feuille de route.

Quant à la période 2015 à nos jours, elle correspond à l'avènement des Groupes industriels Publics en remplacement des Sociétés de Gestion et de Participation de l'Etat. En effet, dans sa résolution n°01/142 du 28/08/2014, le Conseil des Participations de l'Etat a estimé qu'en raison de leurs résultats insuffisants, les SGP ont atteint leur limite dans leur principale mission qui était la gestion du portefeuille de l'Etat. Leur maintien risquait d'hypothéquer totalement les moyens et les efforts consentis par l'Etat en matière de relance de ces entreprises. Par ailleurs, il s'agissait de supprimer toute forme d'intermédiation (Fonds de Participation de l'Etat, Holdings Publics, Sociétés de Gestion de Participations de l'Etat,

Groupes industriels Publics) entre l'entreprise en tant qu'agent économique et l'Etat⁵⁶.

En conséquence, il a introduit une réorganisation du secteur public marchand et a fait le choix de la création des Groupes Publics par fusion-absorption des SGP, instruisant les ministères en charge de la gestion des différents capitaux marchands de l'Etat, d'en assurer l'exécution. « Le choix de la création des Groupes trouve sa raison, notamment, dans la recherche de la valorisation des compétences qu'elles recèlent ».

Les premiers Groupes Industriels ont été installés par le Ministre de l'Industrie et des Mines, en février 2015. Cette réorganisation, selon le ministre, favoriserait l'autonomie de l'entreprise « *affranchie du tutorat et privilégiant de responsabiliser directement les managers* ».

A nouveau, le discours officiel met en avant l'octroi de larges prérogatives et d'une totale autonomie de gestion et liberté d'initiative aux managers des Groupes industriels Publics lesquels dirigeants seront, à nouveau, soumis à des contrats de performance.

Le plan prévoit d'optimiser et de rationaliser les moyens dont disposent les nouveaux Groupes Industriels en vue d'en faire de véritables Groupes structurants, orientés vers l'efficacité et la compétitivité nécessaires pour jouer un rôle de premier plan dans les filières jugées prioritaires et stratégiques. Les déclarations émanant du Ministère de l'Industrie et des Mines de l'époque en donne un exposé clair des motivations ayant conduit à ce choix : « *Le Groupe Industriel, est-il écrit, est une entité visible au niveau de la sphère de l'activité économique réelle. Il est une société commerciale, à part entière, pleinement engagée dans l'activité économique de ses filiales...* ». Il coordonne la stratégie de ses entreprises et maximise leur mise en synergie. Par les économies d'échelle qu'il induit, il réduit les coûts de production, centralise et rationalise les coûts de la recherche et du développement et de marketing ». Et il poursuit : « *Au même titre que ses filiales, le Groupe Industriel produit de la richesse et ne constitue pas une structure budgétivore et parasitaire vivant grâce au siphonage des trésoreries de ses filiales* » ⁵⁷.

Par cette déclaration, le ministre affiche une volonté et un engagement en matière de création des Groupes Industriels Publics selon les mêmes normes et conditions des groupes industriels au niveau universel.

⁵⁶Tabani, R. « *La gouvernance des entreprises publiques : vers un réexamen du rôle de participation de l'Etat dans la gestion des entreprises* », Article Revue El- Tawassol , no 48 du 12/2016.

⁵⁷Hallas, L. « *Algérie : Bouchouareb installe les nouveaux Groupes Publics* », Maghreb Emergent du 23/02/2015, www.maghrebemergent.com.

Toutefois, le passage d'une économie d'entreprise à une économie de groupe soulève de nombreux défis liés à la gouvernance du Groupe Industriel. En effet, l'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques ne peut se résumer au simple transfert de « modèles organisationnels clés en main », analogues à ceux en cours dans les pays occidentaux. Il faudrait développer une nouvelle culture managériale chez les dirigeants des Groupes Industriels et de nouveaux modes de coordination et de contrôle des filiales et/ou participations.

Les Sociétés de Gestion de Participation de l'Etat ont joué un rôle important dans la gestion du capital marchand de l'Etat et le processus de privatisation, mais ce mode a atteint ses limites puisqu'il n'encourage pas l'initiative et l'esprit d'entreprendre et qu'il fallait toujours se référer à la tutelle. Comme toujours, le nouveau mode de gestion en Groupe industriel promet de remédier à ces lacunes. Mais le Rapport annuel de la Cour des Comptes à fin 2020 indique, dans son constat final, que les résultats économiques et financiers du secteur public marchand sont loin d'être satisfaisants.

En effet, le Groupe est une structure de décision dans laquelle le pouvoir doit être organisé et distribué entre la société mère et ses filiales. Seulement, l'équilibre entre le contrôle et l'autonomie des filiales est une question à laquelle doivent faire face les groupes industriels. Il importe surtout d'interroger les degrés de liberté confiés par le sommet (société mère) aux filiales. L'architecture des systèmes de contrôle de la stratégie dépend donc fondamentalement de la forme dominante de coordination retenue.

Rappelons que la structure d'une entreprise ou d'un Groupe se caractérise par trois dimensions : la spécialisation, la coordination et la formalisation, lesquelles s'articulent de manière spécifique pour chacune des organisations. Les travaux de Lawrence et Lorsch⁵⁸ offrent un cadre d'analyse pour étudier et comprendre la dynamique de la structure d'une entreprise. Ils s'intéressent, en particulier, aux notions de différenciation (qui résulte de la spécialisation) et d'intégration (qui recoupe l'aspect de la coordination) devant compenser les forces centrifuges créées par la différenciation. Ces forces doivent être compensées par des mécanismes de coordination. Ces auteurs ont montré également que la structure doit se doter de systèmes d'intégration d'autant plus sophistiqués que la différenciation est forte. Dans la plupart des entreprises traditionnelles, le principal mode de coordination demeure la hiérarchie. Celle-ci forme une pyramide plus ou moins aplatie, assortie de divers mécanismes de définition d'objectifs, d'allocation de ressources et de contrôle. Les relations verticales hiérarchiques (du supérieur au subordonné), sont enrichies et

⁵⁸ Cités par Garrette, B., Durand, R., Dussauge, P., Lehmann-Ortega, L. et Leroy, F. « Strategor », 8ème Edition, Dunod 2019, p. 563-564.

complétées par des dispositifs favorisant les relations horizontales (comités, groupes de travail ou de projet...). Ainsi, de nouveaux modes d'organisation se développent pour mieux répondre aux demandes des clients, ainsi qu'à la pression de nouvelles attentes socio-professionnelles des employés et collaborateurs. Ce phénomène engendre une diversité organisationnelle que Lawrence et Lorsch nomment différenciation. Ainsi, chaque entité de l'organisation entretient des relations privilégiées avec un sous environnement spécifique auquel elle doit s'adapter le mieux possible pour être efficace. Autrement dit, il ne faut pas chercher, par souci d'homogénéité ou de symétrie, à réduire les différences entre entités. Il faut, au contraire, les valoriser. Aussi, la préconisation de ces auteurs n'est pas de réduire la différenciation, mais en guise de compensation des mécanismes de révélation et de résolution des conflits sont mis en place. C'est ce qu'ils appellent l'intégration, par le biais de personnes de liaison (chef de projet, chef de produit..) ou des groupes de travail spécifiques (permanents ou temporaires). Enfin, la spécialisation, la coordination et la formalisation sont trois dimensions qui se combinent de manière spécifique pour chaque organisation.

On peut en caractériser les extrêmes : d'un côté l'efficacité par une spécialisation, une coordination et formalisation élevées, favorisent la standardisation et l'exploitation des effets d'échelles. C'est la caractéristique des entreprises « mécanistes », bien adaptées à un environnement stable. De l'autre, l'efficacité par une spécialisation faible, une coordination flexible et une formalisation épurées spécifiques des entreprises à même de faire face à un environnement mouvant et incertain. En définitif, le choix de la différenciation, couplé avec une faible coordination, consacre des filiales ayant une plus grande autonomie et bénéficiant d'espaces, d'opérations et de décision propres leur permettant d'assurer le contrôle spécifique de leur stratégie. A contrario, l'intégration, couplée avec une forte coordination, réduit les marges d'autonomie et de responsabilité, au profit d'une plus grande homogénéité au sein d'une organisation en mode Groupe.

Ainsi, on constate une pluralité de modèles de gouvernance des groupes industriels, ce qui constitue un double défi pour les dirigeants. Le Ministre a déclaré que : « *la réussite de cette approche exige, entre autres conditions, un management qualifié composé de cadres et d'administrateurs devant jouir de grandes compétences* ». Par ailleurs, on remarquera que le changement du mode de gestion des capitaux marchands de l'Etat a toujours été encadré par une loi venue abroger la loi précédente (La Loi 88-03 pour les Fonds de Participation, la Loi 95-25 pour les Holdings et la Loi 01-04 pour les Sociétés de Gestion des Participations). La seule exception à la règle est celle des Groupes Industriels Publics en

2015, lesquels ont été érigés par la résolution n°01/142 du Conseil des Participations de l'Etat, comme pour se conformer aux dispositions du Code de Commerce.

En définitif, les pouvoirs publics ont testé plusieurs formules concernant les relations Etat/entreprises publiques : Fonds de Participation de l'Etat (Agences fiduciaires), Holdings Publics, Sociétés de Gestion des Participations de l'Etat, et actuellement les Groupes Industriels Publics. Mais aucune de ces modalités n'a réglé le problème des droits de propriété et celui de la confusion des missions de l'Etat en tant que puissance publique et en tant qu'actionnaire.

Il faut savoir que la structuration sous forme de groupe ne remplace pas la stratégie et les objectifs. Il va falloir doter les entreprises publiques économiques des instruments de gestion (organisation et management) pour porter leur stratégie et sortir de leur marasme ambiant. Le Groupe Industriel pourrait favoriser les synergies intra et inter-sociétés, consolider les politiques d'investissements, favoriser l'innovation et peut être un instrument de réalisation de la politique industrielle, à condition de respecter l'autonomie des dirigeants des Groupes Industriels Publics. Il faudra permettre de développer les modes de coordinations spécifiques à la nature de leurs activités, leur stratégie d'investissement et de développement.

Tout au long de ces dernières décennies, les efforts de l'Etat semblent s'orienter vers trois (03) axes fondamentaux :

- Un axe macro-économique intégrant des réformes et des mesures à caractère économique et institutionnel : libéralisation des prix, même si un certain nombre de subventions significatives sont maintenues, suppression du soutien financier systématique aux entreprises publiques, malgré le fait que l'Etat intervient toujours, d'une manière ou d'une autre, pour accompagner et desserrer l'étau financier dans lesquelles elles se trouvent, et libéralisation du commerce extérieur. Mais là encore, le contrôle et la régulation administratifs du commerce extérieur sont toujours présents.
- Un axe micro-économique ayant comme objectif l'autonomie des entreprises, la réorganisation industrielle et le changement comportemental des entreprises. Cet axe porte sur la filialisation systématique des entités industrielles homogènes par recentrage sur leur métier de base (abandon de l'intégration verticale) et l'élague des activités secondaires. Il concerne aussi l'optimisation des effectifs par la compression des effectifs pléthoriques, ainsi que la dissolution des entreprises non viables avec la cession de leurs actifs et reversement des recettes au profit du Trésor

Public et parfois transfert direct vers l'institution militaire. Enfin, sont visés également l'assainissement et la régularisation du patrimoine foncier.

- Un axe assainissement et restructuration du secteur public marchand. Ce point a été déjà évoqué et comprend plusieurs étapes, telles que la restructuration organique et financière au début des années 1980, le passage à l'autonomie de l'entreprise publique et création des Fonds de participation dès l'année 1988.

Ce qui fera dire à Belkharroubi, H.⁵⁹ que les réformes organisationnelles successives concernant la gouvernance des entreprises publiques économiques et les harmonisations et réformes financières et comptables qui les ont accompagnées ont probablement contribué à déstabiliser leur structure et leur management. En effet, le fait de modifier de manière unilatérale les structures organisationnelles, les pouvoirs publics ont, nul doute, perturbé à chaque cycle la fragile sédimentation des cultures propres aux entreprises publiques.

L'absence surtout d'études préalables pertinentes et de bilans sur les limites présentées des modes d'organisations successives des participations de l'Etat et pouvant légitimer les nouvelles réformes dédiées aux entreprises publiques, depuis la Gestion Socialiste des Entreprises (GSE) aux actuels Groupes Industriels Publics. Peut-être seraient ils disponibles, mais considérés comme confidentiels et/ou sous le régime de la diffusion restreinte ?

L'organisation et les statuts des entreprises publiques économiques ont été reconfigurés à partir d'amendements juridiques. Si la transposition organisationnelle de la structure économique et juridique, depuis la Gestion Socialiste des Entreprises (GSE) aux Fonds de Participation participe d'une démarche de refondation, il n'est pas du tout évident qu'elle l'est lors du passage aux organisations ultérieures du fait que pour l'essentiel celles-ci s'apparentent à des agents fiduciaires de l'Etat.

Autrement dit, des amendements juridico- institutionnels demeurant le seul lien et/ou alibi légitimant les dites réformes, c'est-à-dire :

. La cessibilité et l'aliénation des valeurs composant le patrimoine public , à savoir la modification de la nature des droits de propriété qui induit la validation et la mise en œuvre du processus d'ouverture du capital social des entreprises publiques économiques.

. La validation de la vision actionnariale, c'est-à-dire centrée principalement sur les statuts de l'actionnaire et de l'investisseur. Cette nouveauté a permis, probablement, de

⁵⁹ Belkharroubi, H. « *La problématique de la réforme comptable et son lien avec la gouvernance d'entreprise* », Revue Algérienne d'Economie et Gestion, vol 4, no 1 du 01-06-2011, asjp.cerist.dz, p. 39.

substituer ainsi au plan comptable national un système comptable financier conçu pour soutenir une structure de marché financier qui procède, essentiellement, de la valeur marchande de l'entreprise et de l'actualisation de ses flux de trésorerie.

Enfin, il est intéressant de prendre connaissance des réflexions d'un article de Grim, N.⁶⁰ dont la teneur est résumée ci-dessous. Il dira en substance qu'il faut admettre que pour les différents gouvernements qui se sont succédés, la gestion des capitaux publics marchands n'a pas été de tout repos. Bien sûr, les entreprises publiques économiques devaient être gérées de manière identique au mode de gestion des entreprises privées. Pour cela, plusieurs formules sont déployées, par les pouvoirs publics, pour la surveillance stratégique des entreprises publiques.

En premier lieu, la Délégation aux Réformes Economiques (DRE), soutenue par un secrétariat technique, puis le Conseil National des Participations (CNPE), suivi du Conseil des Participations de l'Etat (CPE), aujourd'hui encore les entreprises publiques économiques par le biais des Groupes Industriels Publics.

En réalité, les accords du Conseil des Participations de l'Etat, notamment pour les investissements d'envergure et stratégiques et les opérations de privatisation ne sont effectivement valides que s'ils reçoivent l'aval formel du Président de la république (Bouteflika, A.), généralement lors des conseils des ministres dont il assure la présidence. Dans ce cadre, on dénombre quatre cent cinquante (450) entreprises publiques économiques privatisées de 1999 à ce jour, pour lesquels le Président aurait donné son accord.

Par ailleurs, les dossiers de présentation relatifs à ces projets sont bien encadrés et suffisamment documentés, dès lors qu'ils transitent systématiquement et obligatoirement tout au long de la chaîne de commandement, en commençant par les initiateurs que sont généralement les entreprises publiques économiques avec l'aval de leur Conseil d'administration, puis celui des dirigeants des Groupes Industriels Publics pour aboutir enfin, au sein de l'Assemblée générale des actionnaires, présidée par le ministre du secteur considéré, conformément aux dispositions du Code de Commerce. Il peut paraître étonnant, mais Il n'y a pas eu de ventes massives d'entreprises publiques économiques à des hommes d'affaires privés.

Il n'y avait à l'époque ni Conseil National des Participations de l'Etat (CNPE) ni Conseil des Participations de l'Etat (CPE), seul le gouvernement décidait en vertu d'un simple article introduit dans la loi de finance complémentaire pour l'année 1993.

⁶⁰ Article Grim, N. « *Suppression du Conseil des Participations de l'Etat (CPE) : un mauvais procès d'intention* », Algérie Economique du 31/01/2018, [https:// www.algerie-eco.com](https://www.algerie-eco.com).

En 1996-1998 avec le Gouvernement Ouyahia, A. on dénombre une cinquantaine (50) d'unités économiques privatisées. A partir de 1999 sous Temmar, H-A. (Ex Ministre des Réformes, des Participations puis de l'Industrie) on annonce environ quatre cent (400) unités. Ces privatisations n'ont concerné, en réalité, que des unités de faible envergure (usines de boissons, officines de pharmacie, des centres commerciaux ainsi que quelques hôtels), à l'exception du complexe d'El Hadjar, les usines de l'ENAD et l'entreprise des Gaz industriels (ENGI).

Toutefois, on notera que les cessions les plus nombreuses se sont déroulées lors des ajustements et des conditionnalités imposés par le Fonds Monétaire International (FMI)⁶¹, avec la vente de 1200 entreprises publiques, principalement locales, dont certaines au profit des travailleurs.

Il semblerait que ce processus de privatisation qui aurait pu se poursuivre et s'améliorer progressivement fut stoppé net, en août 2009, par Bouteflika, A. (Président de la république) au moyen d'une Loi de finance complémentaire et qui n'a pas été abrogée, à ce jour (articles 58 à 62 de l'Ordonnance no 09-01 du 22/07/2009 , portant Loi de finance complémentaire pour 2009 , jora no 44).

Finalement, il conclut que tous les projets en cours de privatisation, mûres et laborieusement préparés à l'époque (expertises de diverses natures, évaluation par diverses méthodes des entreprises publiques, approbation de tous les dirigeants de la chaîne de commandement, lancements des appels d'offres et démarrage des négociations), sous la supervision des Sociétés de Gestion des Participations (SGP) ont été subitement stoppés et mis au placard. Depuis cette date, point de nouvelles opérations de privatisation, y compris dans un cadre de partenariat public-privé national.

Déjà en 2020, Ait Ali Braham, F.⁶² n'a pas hésité à critiquer les opérations de privatisation d'entreprises publiques au profit de groupes étrangers, il dira en substance : *« On leur a donné des complexes avec des stocks consistants, des actifs encore opérationnels et des compétences. Ils nous les ont restitués avec des dettes, des stocks inexistants et des actifs en panne. Ce que nous avons bradé, nous l'avons racheté avec notre argent, dix fois plus cher ».*

En définitive , on peut partager les observations développées par Bia, C.⁶³ à savoir, qu'à travers ses principes, les réformes économiques initiées, depuis 1988, ont pour finalités

⁶¹ La politique d'ajustement, accompagnée de réformes structurelles, vise à améliorer durablement la position des paiements extérieurs d'un pays et à accroître les capacités de l'économie sur le plan de l'offre en éliminant les rigidités et les déséquilibres structurels.

⁶² Ait Ali Braham, F. Ex Ministre de l'Industrie, lors du forum du journal Echaab, le 9/01/2020 à Alger, cité dans l'article de Mokdad, M. du 10/01/2021.

⁶³ Article BIA, C. « Les réformes monétaires et financières et leur impact sur l'entreprise algérienne », Revue d'Economie et de Statistiques Appliquée, vol 3 no2, du 31/12/2006, p. 11-32.

d'asseoir une économie de marché, de développer la propriété privée, d'introduire la régulation par le marché, de favoriser la libre entreprise et la concurrence, d'assurer l'autonomie réelle des entreprises publiques économiques et la non intervention directe et inconsiderée des pouvoirs publics.

Bien que l'essentiel soit fait notamment au plan du formalisme juridique, en réalité et dans la pratique beaucoup reste à faire car les règles de l'économie de marché demeurent toujours coincées entre une réalité économique dominée par l'informel, par une gouvernance inappropriée et une volonté timide des pouvoirs publics dans la conduite de véritables réformes économiques. Il existe à cet égard des lenteurs, voir des oppositions à l'instar de ceux caractérisant la véritable autonomie des entreprises publiques économiques et le processus de leur privatisation.

Les réformes introduites, notamment depuis 1990, visaient dans leur ensemble l'autonomie des entreprises publiques économiques et la transition vers une économie de marché. Toutefois lorsqu'il s'agit de transformer les processus administratifs de gestion de la rente, on pense, au même titre que l'auteur que l'introduction des mécanismes marchands ont été soit contournées soit tout simplement détournées. Le rôle majeur du système administratif et de gouvernance, durant toute la période d'édification nationale, a anéanti toute velléité de changement.

Les pouvoirs publics en place, même dotés d'une majorité parlementaire pour voter des lois, ne sont pas accompagnés, en revanche, d'une élite administrative en mesure de conduire les réformes dans leur complexité et dans leur incertitude.

Par ailleurs, la fonction publique souffre d'un réel déficit dans la formation aux nouvelles compétences administratives comme la gestion stratégique, la gestion par projet ou les démarches qualité. D'un autre côté, l'administration est minée par un statut de la fonction publique obsolète et archaïque où la seule motivation et/ou alternative du fonctionnaire restent la recherche et l'obtention d'une validation des années requises dans des postes supérieurs en vue d'une bonne retraite. L'objectif de ce type de fonctionnaire est donc la pérennité dans la fonction.

Car faut-il rappeler les propos de Temmar, H-A.⁶⁴ « *Il est aussi important de relever que les règles et mécanismes de fonctionnement d'une économie de marché requièrent des savoirs et des savoir-faire différents de ceux qui prévalent dans le cas de la gestion étatique. En effet, élaborer des politiques publiques pertinentes et les évaluer, réguler des marchés complexes, définir un cadre institutionnel attractif nécessitent une expertise autre que celle qui était requise pour planifier des investissements et gérer administrativement des ressources publiques* ». Sa réflexion nous semble pertinente

⁶⁴Temmar, H-A. « *L'économie de l'Algérie : la gouvernance publique économique* », OPU 09-2015, tome 4, édition 4.01.5557, p. 117.

quand il déclare que le mode de cooptation et de nomination des cadres dirigeants tel qu'il est pratiqué n'obéit qu'à des règles et critères totalement arbitraires. L'autorité publique choisit le cadre supérieur souvent sur des considérations purement administratives et parfois discrétionnaires, pour ne pas dire personnels. Cette pratique a beaucoup nuit à l'efficacité de la gouvernance publique qui sollicite des experts et des hauts fonctionnaires rompus dans les techniques de gestion. L'impasse qui est faite sur la formation spécialisée et continue des compétences clés ne manquera pas de condamner fatalement toutes les transformations souhaitées et indispensables au bénéfice de notre économie nationale.

Les gouvernements successifs ont encore peu de relais dans la société et dans l'économie en ce sens que les managers publics sont davantage intéressés par un statut que par une transformation profonde et salutaire du secteur public.

Les entrepreneurs privés ne constituent pas encore une véritable force économique autonome pour jouer un rôle significatif dans les processus décisionnels.

La société civile, en dépit de son dynamisme relatif, est insuffisamment organisée et souvent contenue dans des logiques formelles de représentation.

Il en est de même de l'incapacité pour les élites, au sens large du terme, à concevoir un projet de développement économique et social attractif, mobilisateur et porteur de défis en vue de canaliser les ambitions et les intérêts d'un grand nombre d'acteurs locaux.

Finalement, le gouvernement préfère travailler seul et avec ses démembrements administratifs centraux et locaux, généralement non crédibles, parfois incompetents et eux-mêmes intéressés par le statu quo, autant que les précédents⁶⁵.

Toutefois une évolution des pratiques managériales est constatée ce, à la faveur des réformes économiques, en particulier la privatisation, la dérèglementation des monopoles et le développement du secteur privé (contractualisation des engagements, développement des systèmes d'information innovants, la gestion des performances).

La mise en œuvre de toutes politiques publiques, économiques et autres sont des opérations, projets et transactions qui ont nécessairement un coût et l'efficacité de la gestion publique devrait s'évaluer par des résultats tangibles et mesurables, dès lors que l'on s'attend à la création d'une certaine valeur publique. À titre d'exemple, ces critères peuvent être l'efficacité, la qualité, la fiabilité et la sécurité dans un cadre d'évaluation des préférences collectives.

Nous partageons la réflexion, développée à ce sujet, de Temmar, H-A.⁶⁶ affirmant qu'en Algérie, cette préoccupation est pratiquement absente et de ce fait, les pouvoirs publics se sont privés d'instruments majeurs dédiés à la coordination des actions et programmes

⁶⁵ Temmar, H-A. tome 4, Op. Cit., P. 84- 86.

⁶⁶ Temmar, H-A., Tome 4, Op. Cit., P. 77.

gouvernementaux, mais aussi dans la cohérence visée par les diverses politiques publiques.

En effet, on n'y retrouve que le contrôle de la légalité de la dépense publique à travers les interventions de la Cour des Comptes (créée par l'Ordonnance no 95-20 du 17-07-1995). Néanmoins, on trouve, dans le système budgétaire, les Lois de Règlement Budgétaires lesquelles sont désormais adoptées par le Parlement.

En réalité, la conception de l'administration publique a connu une évolution non linéaire, accentuée par une absence de vision d'ensemble sur le modèle choisi à implanter.

En tout premier lieu, l'héritage de l'administration coloniale, de nature jacobin avec un Etat omniprésent et régalien, puis sont venus se greffer les changements opérés par les choix des instances politiques, notamment les idéaux de la révolution, suivis du modèle de développement économique et social de nature socialiste. Enfin les réformes économiques et politiques, initiées et introduites en 1988 ont pu (ou voulu) amorcer un processus de transformation de l'administration publique à l'effet de lui adjoindre des missions et des structures à même de s'adapter au nouveau contexte ayant introduit l'économie de marché et le pluralisme politique.

Seulement ces évolutions particulières du mode de gouvernance portent en leur sein les empreintes des vicissitudes des pratiques du passé, car il faut prendre conscience que l'héritage en la matière n'est pas uniquement dans les formes institutionnelles, mais aussi et surtout il est profondément ancré dans les comportements et dans la culture managériale.

Pour cela, l'Etat n'a pas cessé de monopoliser les principales ressources nationales, il se proclama comme gestionnaire quasi unique et direct des activités économiques et des affaires publiques. La configuration de l'administration a fatalement épousé cette conception, laquelle a produit un formalisme et une centralisation des plus excessifs ce, en dépit des annonces périodiques faites pour promouvoir la décentralisation.

Il nous semble que c'est un système qui s'est forgé profondément sur la prédominance de l'Etat et pour l'Etat, et le changement notamment dans le mode de gouvernance n'est pas évident à cause, entre autres, des coûts politiques et sociaux qu'il entraîne, sans omettre les menaces potentielles qu'il implique dans les positions des différentes sphères et hiérarchies de nos institutions.

Dans la conception de l'Etat providence, le service public se développe de manière extensive pour assurer la couverture des besoins qui relèvent normalement de la sphère marchande.

C'est pourquoi l'ampleur des attentes des réformes est considérable en raison de l'accumulation des dysfonctionnements des pouvoirs publics et des déficiences économiques, tant dans le service public que dans le mode de gouvernance publique. A défaut de réformer le système en place, les pouvoirs publics ont, probablement, introduit

des méthodes et des techniques empruntées au management moderne, particulièrement dans les organisations publiques, pour avoir ou donner l'illusion de conduire le changement et la réforme.⁶⁷

Au plan du principe, rien de fondamental ne pouvait s'opposer, d'une part à ce qu'une liberté plus grande soit donnée aux gestionnaires des entreprises publiques et qu'une promotion d'un secteur privé soit mise en œuvre d'autre part. Il était tout à fait plausible de promouvoir des secteurs productifs plus libres et dont l'action des entreprises serait cadrée par des prix de marché libre. Dès lors, la responsabilité des gestionnaires dans le management de leurs actifs est clairement établie et le marché est omniprésent pour déterminer les sanctions y afférentes⁶⁸.

A ce propos, il est légitime de s'intéresser comme le développe le professeur Hamidi, H.⁶⁹ à réformer la gouvernance actuelle de l'entreprise publique économique et de tenter de faire accomplir à l'entreprise ce que l'Etat n'a pas pu ou voulu réaliser dans ce cadre. Il est peut-être temps que la responsabilité de se débarrasser des cordons de la rente puisse échoir à l'entreprise, car c'est cette dernière qui a la charge de fructifier les capitaux publics et réussir le processus de développement et d'accumulation. En effet, l'Etat n'a pas la propriété de l'entreprise publique économique en tant que capitaux marchands, à l'instar des EPIC, de la banque d'Algérie, des entreprises militaires à capitaux publics. L'EPE est la propriété de la Nation (de la collectivité nationale), dument représentée par l'Etat en tant que sujet juridique. En tant qu'Etat actionnaire, il est détenteur des actions et à ce titre il a des droits sur l'entreprise et non la propriété.

Ce dernier s'étant détaché de la gestion, l'autonomie de gestion est ainsi juridiquement garantie quand bien même l'Etat est actionnaire unique ou majoritaire.

Cependant, il s'est dégagé chez les dirigeants, probablement par fidélité au système pour certains, ou par la hantise du risque pénal pour d'autres un semblant d'implication dans les affaires importantes liées au développement et à la stratégie de l'entreprise, tout en se focalisant sur la prise en charge des décisions et injonctions venues d'ailleurs. Il s'agit là d'une entorse flagrante au comportement éthique du dirigeant, plus encore c'est une faute de gestion car à l'évidence contraire à l'intérêt social de l'entreprise dont il a la charge. Cette triste réalité a lourdement handicapé l'EPE qui a fonctionné des décennies durant sur ce 'modèle de gestion' pervers. L'immixtion du pouvoir politique dans la gestion de l'EPE a été également entretenue et rendu possible par la confusion volontaire ou non entretenue

⁶⁷ Temmar, H-A., Tome 4, Op. Cit., P. 81-82.

⁶⁸ Temmar, H-A.⁶⁸ « *L'économie de l'Algérie 1970-2014 : les stratégies de développement économique* », Tome 1, OPU 01-2015, Edition 4.01.5388, p. 91-93.

⁶⁹ Article de Hamidi, H. « Problèmes de gouvernance de l'EPE /Spa : la part de responsabilité des dirigeants sociaux », Le quotidien d'Oran du 16/10/2023 , 3 P.

des concepts d'entreprise publique et de société par action.

Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer une autre raison, qu'on pourrait qualifier d'ordre psychologique à savoir se plaindre, assez souvent, de l'absence d'autonomie de gestion. Cet état de fait a certainement contribué à limiter, voire à réduire son pouvoir de dirigeant ou à rétablir, de son propre chef, le lien de subordination hiérarchique supposé de l'entreprise à l'Etat en propageant l'idée que ce dernier ne pourra pas se désintéresser de la défense de ses intérêts qui se confondent avec ceux de l'entreprise. Le dirigeant se doit d'assumer sa position pour qu'il puisse en assumer la véritable responsabilité.

Au total, les actions de restructuration industrielle et financière menées depuis le début des années 1980, et tout particulièrement celles engagées à partir du début des années 1990, ont abouti à la création d'une multitude de filiales, notamment dans le secteur de l'industrie. Ces mêmes actions ont conduit à la fermeture de plusieurs unités économiques, la dissolution/redéploiement et scission d'entreprises industrielles et la compression de milliers de travailleurs. Des centaines d'entreprises locales ont été dissoutes et leurs actifs cédés au personnel avec le licenciement également de milliers d'agents.

Ainsi, le bilan partiel de la restructuration industrielle et financière du secteur public s'est soldé par une vaste compression de travailleurs et par un assainissement financier colossal, y compris l'assainissement financier des banques représentant des créances irrécouvrables (compromises) détenues sur les entreprises publiques. Toutes ces actions de restructuration et d'assainissement, qui se sont accentuées à partir de l'année 1988, n'ont pas eu d'impact palpable sur l'efficacité de l'entreprise publique. Elles ont été, globalement, sans réelle contrepartie en termes d'efficacité, de compétitivité, de productivité, de création d'emploi, de rénovation technologique, d'exportation comme en témoigne notre étude de cas réelle, qui va être présentée dans le chapitre suivant.

Toutefois, il est opportun de rappeler que la Cour des Comptes a fini par inscrire dans son programme de contrôle pour l'année 2019, l'évaluation de la situation économique et financière du secteur public marchand et du dispositif de gestion et de supervision mis en place par l'Etat⁷⁰. En effet, compte tenu de l'importance des fonds publics investis par l'Etat dans ce vaste secteur économique, on ne pouvait faire l'impasse de leur impact socio-économique et de la nécessité pour l'Etat de veiller à rentabiliser ces fonds et de favoriser la performance des entreprises publiques économiques.

⁷⁰Rapport annuel de la Cour des Comptes, publié en 2022, p. 15-41.

L'absence d'une liste exhaustive officielle des entreprises publiques économiques (ou de leur matrice) et d'une banque de données économiques et financières, centralisée, sur le Secteur Public Marchand (SPM) a amené la Cour des Comptes à reconstituer ce dernier⁷¹. Aussi, cette Institution a tenté de définir et de circonscrire le secteur public marchand de la manière suivante : « *Le secteur public marchand (SPM) comprend l'ensemble des fonds publics investis par l'Etat dans le secteur économique, à travers les entreprises publiques économiques (EPE), dans le but de tirer des dividendes. Il est constitué des groupes et des entreprises publiques autonomes non affiliées (EPNA), des banques, des établissements financiers et compagnies d'assurance et des EPE relevant des autres personnes morales de droit public et s'étend pratiquement à toutes les activités de l'économie nationale* »

Cette formulation suggère que le secteur public marchand s'étend pratiquement à toutes les activités de l'économie nationale à l'instar de l'énergie, du transport, de l'industrie, des mines, des travaux publics et de la construction, des services financiers, des télécommunications, de l'agriculture, de l'habitat, des ressources en eau, du tourisme, de la médecine du travail, de la culture, du commerce et de la communication. Pour ce qui nous concerne, nous nous référons uniquement aux Groupes et Entreprises publiques autonomes non affiliées, exceptés les banques, les établissements financiers et les compagnies d'assurance.

Les Groupes et filiales exercent dans divers domaines sous la supervision de 15 départements ministériels. Il existe trente-trois (33) Groupes et onze (11) entreprises publiques économiques non filialisées et totalise 647 filiales, dont 117 fermes pilotes et 45 participations à l'étranger (SONATRACH, ALGERIE TELECOM...). Le nombre des filiales a connu, au préalable, une baisse significative résultant des opérations de dissolution de 1996 à 2012, soit 701 entreprises publiques économiques dissoutes, dont 552 relèvent du ministère chargé de l'industrie (79%).

En définitif, le rapport de la Cour des Comptes⁷², après avoir présenté la rétrospective des différents dispositifs testés par les pouvoirs publics depuis 1988, relève les principales faiblesses suivantes :

1. Tout en relevant l'absence d'un texte fixant l'organisation, le fonctionnement et les missions du secrétariat technique du Conseil des Participations de l'Etat (CPE), en charge de la préparation des dossiers à traiter, le rôle du CPE est réduit au simple traitement technique de dossiers relevant, parfois, des prérogatives des organes de gestion et d'administration des Groupes et entreprises publiques économiques.

⁷¹ A partir des textes, en collaboration avec les Ministères de tutelle, l'ECOFIE et d'autres Institutions, p. 19-24.

⁷²Rapport annuel de la Cour des Comptes, publié en 2022.

2. Il y a lieu de s'interroger sur la portée juridique des résolutions prises par le CPE, lesquelles impliquent d'autres acteurs que les dirigeants des entreprises publiques économiques concernées.

3. Il y a insuffisance en matière de clarification de la nature des relations entre les ministères sectoriels concernés et les entreprises publiques économiques : quelle autonomie et quel équilibre à trouver entre celles-ci et la supervision par les ministères ?

4. La Cour des Comptes note l'absence de règles et de critères clairement définis dans le mode de désignation et de renouvellement des cadres dirigeant principaux et des membres du Conseil d'administration des Groupes et des filiales qui y sont rattachées.

5. Elle signale aussi des lenteurs dans la mise en place des contrats de performance, dans la fixation des objectifs par le Conseil d'administration des entreprises publiques économiques et, dans l'élaboration de la charte de gouvernance (du moins jusqu'à la date d'intervention de la Cour des Comptes).

6. Elle attire l'attention sur des défauts de circulation de l'information économique et financière sur les entreprises publiques économiques. En effet, le Conseil des Participations de l'Etat (CPE), en dépit du fait que c'est par son biais que l'Etat exerce son rôle d'actionnaire, n'est pas rendu destinataire, du moins pas pour l'ensemble de ses membres, des données sur la situation économique et financière du secteur public marchand. Le CPE ne traite en fait que des dossiers à examiner et/ou des cas particuliers, et non pas les rapports de gestion et autres états financiers et économiques liés aux performances des entreprises publiques économiques. Au demeurant, les états financiers des entreprises publiques économiques et des entreprises, pour lesquelles l'Etat est minoritaire dans le capital social, ne sont pas consolidés par L'ECOFIE⁷³.

Enfin, la Cour des Comptes note l'absence d'une procédure globale pour l'enregistrement des opérations liées aux actions dans un compte unifié (financement en capital, assainissement, privatisation, dissolution, dividendes, etc.). Ceci rend difficile la détermination, avec exactitude, du montant investi et affecté, par conséquent, l'évaluation de l'efficacité de la gestion des participations de l'Etat. Qu'en est-il du plan de modernisation et de réhabilitation mis en place par l'Etat, au profit d'un certain nombre d'entreprises publiques économiques, et lancé par le biais des plans de développement, dont le financement est assuré par des crédits

⁷³ Société d'Etudes Economiques, d'Analyse Financière et d'Evaluation Prospective, sous tutelle du Ministère de l'industrie, immatriculée le 16/07/1998.

bancaires publics bonifiés , sachant que ce programme est considéré comme une alternative aux opérations d'assainissements classiques.

Au 31 mars 2020, il a été consommé 855 Mrds de DA, sur un montant de 1 397 Mrds de DA, soit 61%. Ce faible niveau de consommation est globalement expliqué par une maturation insuffisante des projets par les entreprises publiques économiques (estimations, tant financières que techniques, sans études préalables ni recours à l'expertise externe nationale ou étrangère). Des entreprises publiques économiques se sont retrouvées en position de surinvestissements ou avec des nouveaux équipements de haute technologie, sans pour autant disposer de la formation et de la qualification requises. La consommation des crédits, alloués à la formation, s'élève à 6,2 Mrds de DA, soit 27% du total réservés pour ce chapitre dans les plans de développement. Autrement dit, les entreprises ont investi sans prendre soin d'améliorer leurs méthodes et systèmes de gestion et de formation, et de manière générale sans amélioration de leur propre gouvernance. Le retour sur investissement ne pouvait être au rendez-vous, et les entreprises publiques économiques se retrouvent, encore une fois, dans l'incapacité de rembourser les crédits obtenus.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour des Comptes n'a pas manqué de faire des recommandations aux Pouvoirs Publics. Des recommandations dont la teneur sera présentée dans la conclusion générale du présent mémoire.

Force est d'admettre, à l'issue de ce chapitre, que les différentes réformes des entreprises publiques lancées jusque-là n'aboutissent pas au succès escompté car, elles ne mettent pas un terme aux incohérences des objectifs que leur prescrit l'Etat propriétaire. En proclamant, de façon emphatique, la commercialité de ces entreprises, il croit leur inculquer une motivation plus universelle, à savoir la recherche d'une compétitivité et du profit maximum. Mais les modalités de ce retour à la commercialité et les circonstances dans lesquelles il s'opère ne sont pas propices à leur redressement financier.

On sait, par exemple, que dans des pays comme la France, Taiwan et la Corée du sud, le secteur public productif subit avec succès, l'épreuve de la compétition, notamment internationale.

En Algérie, ces failles trouvent leur origine dans la genèse et la gouvernance des entreprises publiques économiques, l'Etat conservant, plus que jamais, le droit d'en orienter les décisions importantes. Mais, il supervise aussi, par souci purement clientéliste, le contrôle

des centres de gestion économique contre toute volonté réelle réformatrice et toute quête de bonne gouvernance⁷⁴.

Comme l'affirme Temmar, H-A.⁷⁵, l'évolution et le cadre historique et la volonté d'édifier, en mode accéléré, une base économique puissante pour assurer l'indépendance économique du pays d'une part, ainsi que la disponibilité des ressources financières d'autre part ont abouti à ce modèle dominant de développement et de gouvernance. C'est un modèle où le parti unique et la centralisation de la gestion au niveau de l'Etat qui règne sans partage sur l'économie et qui le considère même comme un cadre naturel de gestion et de développement social. Bien évidemment, la préoccupation fondamentale de dérouler une gouvernance efficiente, accompagnée d'un cadre institutionnel adéquat n'était nullement prise en compte. Même le Congrès du parti de l'époque, convoqué le 27/01/1979, a différé la question de la stratégie économique à une session extraordinaire, tenue en 1980, car il a préféré porter son attention principalement sur l'organisation du pouvoir politique et la structuration du parti.

Au demeurant, lors de sa session extraordinaire, tenue en juin 1980, portant sur le développement économique, aucune réponse n'était apportée aux choix stratégiques et aux problèmes fondamentaux de l'économie nationale.

Bien que la nature du modèle économique soit posé, celui de la problématique de la transformation du système est totalement éludé et de ce fait, il a été préféré de considérer de simples réaménagements du système institutionnel et de gestion tels que le redéploiement de l'investissement public, mise à niveau des entreprises, aménagement des monopoles, restructuration et réorganisation du secteur industriel sans considération du cadre général et sans vision et sans projection du futur. En effet et dans le cas contraire, il aurait signifié une remise en cause fondamentale de la gestion directe centralisée par l'Etat, pour cela, la parade politique est allée chercher cet échec économique dans l'organisation et la gestion insuffisante des entreprises publiques. Le système politique n'était pas prêt à faire le saut salvateur car cela aurait tout simplement signifié son aveu d'échec et l'annonce de son propre suicide.

Le chapitre qui suit va nous permettre, justement, d'illustrer nos propos à travers l'étude du cas réel du secteur public de la cellulose. Nous déroulerons le cheminement et l'évolution historique chaotique de cette industrie lourde de production de pâtes à papier et papier, depuis sa naissance à ce jour. L'exposé sera, bien évidemment étayé par la présentation d'une analyse chiffrée particulièrement sur la période 1999- 2009, laquelle sera découpée, pour un souci de clarté, en trois phases distinctes.

⁷⁴Benissad, H. « *De la transition économique : l'expérience algérienne* » OPU, (2018) , p. 45.

⁷⁵ Temmar, H-A. « *L'économie de l'Algérie 1970-2014 : les stratégies de développement économique* », tome 1, OPU 01-2015, (2015), p. 91-93.

Parmi les éléments de conclusion de ce travail, nous évoquerons, justement et à titre informationnel, la situation actuelle de ce secteur papetier.

CHAPITRE 3 : EXEMPLE DE LA FILIERE DE LA CELLULOSE

3.1. Création et évolution de la filière de la cellulose

3.1.1. Historique

La fabrication du papier a été introduite en Algérie dès 1896, avec l'installation d'une petite unité de production de papier d'emballage à Ain El Hadjar (Saida). Mais cette industrie n'est véritablement apparue en Algérie qu'en 1948 avec la construction du complexe de pâte d'alfa et de papier impression écriture sur le site de Baba Ali-Alger (ex. CELUNAF). Conçu pour exploiter les immenses nappes alfatières du sud dont la production était auparavant exportée vers l'Angleterre et l'Ecosse, ce complexe a été réalisé à la faveur des mesures financières et avantages fiscaux accordés aux entreprises pour les encourager à investir dans les « colonies ».

L'implantation de Baba Ali n'entraîne pas dans le cadre d'un programme de développement de l'Algérie, mais faisait suite à des dispositions prévoyant des facilités fiscales et financières aux entreprises. En revanche, l'installation de nouvelles unités de transformation de dimension moyenne, à partir de 1958, s'inscrivait dans le plan de Constantine pour répondre à l'intégration de l'économie locale aux objectifs de développement de l'économie française.

A la veille de la création de la Société Nationale des Industries de la Cellulose (SONIC), l'industrie cellulosique était caractérisée par la vétusté de ses équipements et le vieillissement de son personnel. Les matières premières étaient massivement importées pour satisfaire le secteur de la transformation et la quasi-totalité de la production de Baba Ali était exportée.

La consommation de papiers et cartons, à la veille du premier plan (triennal), était de l'ordre de 60.000 tonnes. Les deux tiers de cette consommation étaient importés.

La production de l'ordre de 34.000 tonnes était réalisée, pour les deux tiers, par l'usine de Baba Ali et le reste par les petites unités d'emballage ordinaire dont les vieux papiers constituent la matière première de base.

Le secteur de la transformation était dominé par les unités privées de la SNAS (Sacherie Oued Smar), de Cellulose et Emballage papier d'Oran (CELEMPA) et d'Alger Ondulé, tandis que la Société Nationale des Tabacs et Allumettes (SNTA) transformait, pour ses propres besoins, le papier importé.

A Baba Ali, l'encadrement était totalement européen et le personnel algérien s'est formé progressivement sur le tas après un certain nombre d'années passées à l'usine.

Une autre activité fut rattachée plus tard à la SONIC du fait de son étroite relation avec l'usine de Baba Ali. Il s'agit de l'unité de l'électrolyse du chlore dont l'implantation à proximité de l'usine de Cellulose se justifie par la fabrication de la pâte d'alfa. Cette électrolyse qui appartenait à un Groupe Belge (SOLVAY) a été laissée dans le même état que l'usine de cellulose. Aucun investissement important en vue de renouveler ou de moderniser certains équipements n'avait été opéré depuis l'indépendance. C'est ainsi que se présentait l'industrie de la cellulose à la veille de la création de la SONIC par ordonnance du 23 janvier 1968.

Il est utile de rappeler pour le process de fabrication que la matière première de base indispensable au secteur du papier et carton et de l'emballage en papier carton demeure la fibre de cellulose, laquelle se trouve dans la pâte à papier. La pâte à papier elle-même est issue de deux (02) sources de fibres cellulosiques à savoir : les fibres vierges (le bois) et les fibres recyclées (la récupération). Il faut savoir que la pâte recyclée obtenue grâce aux vieux papiers et journaux est devenue la première ressource fibreuse mondiale, avec un peu plus de 50% de la production mondiale de pâte à papier.

Par ailleurs, l'articulation de cette filière se présente, de manière schématique, comme suit :

- Tout d'abord les forêts :
 - . La récolte : le papier est principalement produit, à l'origine, à partir de forêts gérées et/ou industrielles.
 - . L'écorçage : c'est l'opération qui permet de séparer l'écorce des rondins de bois.
 - . La mise en copeaux : les rondins sont transformés en copeaux pour être transformés en pâte.
- Puis, interviennent les usines de fabrication de pâte et de papier :
 - . Pour la fabrication de la pâte : les copeaux sont transformés en pâte par des procédés mécaniques ou chimiques.
 - . Suivie des phases de remise en suspension (mélange de la pâte et des papiers recyclés), raffinage des fibres (faciliter la transformation et développer la solidité) et l'épuration (élimination des matériaux indésirables).
 - . Pour arriver à la production elle-même : la pâte à papier est transformée en papier sous forme de bobines.
- Et, les usines de transformation :
 - . Le papier est transformé en produits finis.

En outre, les facteurs de production pour la fabrication du papier, laquelle est un processus multifacettes, dépendent de divers paramètres dont l'importance est variable selon les pays concernés. On citera principalement la disponibilité des matières premières aussi bien vierges que recyclées, l'eau (nécessité de beaucoup d'eau, même si le recyclage est souvent inclus dans le procédé papetier), l'énergie (gaz, électricité, techniques de cogénération, et valorisation énergétique), des investissements (automatisés et à forte intensité capitaliste), des ressources humaines (compétentes) et une puissance financière (car c'est une industrie hautement capitaliste).

Les unités, nationalisées et rattachées toutes en 1974 à la SONIC sont :

- . L'usine de Papiers Impression Ecriture de Baba Ali (ex. CELUNAF- France), rattachée en 1971.
- . L'usine d'électrolyse de sel (ex. SOLVAY- Belgique).
- . Les sacheries d'Oued Smar (ex SNAS) et d'Oran (ex CELEMPA) qui avaient fait l'objet, à l'origine, d'une convention de rachat entre les sociétés étrangères propriétaires et la SONIC, puis rattachées à cette dernière.

Cependant, si l'industrie de la cellulose s'est progressivement affirmée avec l'implantation de plusieurs unités de production, leur développement ne s'est pas toujours opéré dans des conditions favorables. Investie de la mission de promouvoir un secteur relativement nouveau, la SONIC a évolué dans un contexte caractérisé par le décalage entre les objectifs et les moyens de leur réalisation. Elle a commencé à constituer son patrimoine industriel en décembre 1968 avec le rattachement de l'ancienne unité autogérée d'El Harrach.

L'existence de nappes alfatières importantes a été à l'origine du lancement du complexe de Mostaganem. Les perspectives ouvertes pour la constitution et l'exploitation de ressources naturelles comme la paille, mais aussi à terme des ressources forestières ont contribué aussi à dégager les prémisses d'une industrie de la cellulose. Ce sont ces facteurs qui ont été déterminants dans la création de la Société Nationale des Industries de la Cellulose « SONIC », dont l'objet est à la fois de promouvoir le développement de l'industrie de la cellulose, d'exploiter et de gérer les unités de production du secteur public et d'exploiter toutes les unités réalisées ou acquises par elle ou confiées à sa gestion par l'Etat.

3.1.2. Patrimoine de la SONIC

La SONIC a orienté ses efforts durant sa première et deuxième phase de développement dans la mise en place d'une industrie de base de fabrication de pâte, papier

et carton. Durant cette période, la société ne disposait d'aucune structure appropriée pour assurer convenablement la réalisation, le contrôle et la mise en service des projets d'investissement. Les projets étaient réalisés selon la formule « clé en main » et l'intervention de la société était limitée à la nomination d'un chef de projet qui, avec l'assistance d'un bureau d'ingénieurs conseils, assurait la surveillance et le contrôle des travaux de réalisation sur le site.

Cette phase de développement de l'entreprise a été marquée par l'absence de cadres techniques algériens qualifiés, ainsi que par l'insuffisance de tradition nationale dans le domaine de la cellulose.

Le patrimoine de la SONIC était composé d'abord des entités initialement héritées par cette dernière. En effet, dès sa création, cette entreprise nationale s'est vue confier un certain nombre d'unités existant dans le pays. Cette prise en charge a contribué au développement et à la relance économique de ce secteur industriel en Algérie.

Puis vinrent les réalisations de la période 1970/73 :

- . **Complexe pâte et papier de Mostaganem (mai 1969)** qui devait produire de la pâte à partir de l'alfa. Une partie de cette pâte est transformée, sur place. Le reste séché et conditionné en vue de son exportation sur le marché international.

- . **Papeterie de Souk Ahras (décembre 1969)** : Cette unité fabrique des papiers minces d'emballage, papiers sanitaires et domestiques (soie dur et soie doux).

- . **Complexe Cellulosique de Baba Ali** (existait en 1947) : elle devait produire, en plus du papier blanc impression et écriture, de la pâte cellulosique (fibre courte) à base d'alfa.

- . **Papeterie Cartonnerie d'El Harrach** (février 1970) : dans un site étriqué et en complément de la vieille machine à papier qui fabrique du papier d'emballage, il a été implanté deux (02) nouvelles machines, dans une nouvelle infrastructure, pour fabriquer le papier kraft d'une part, et le carton compact d'autre part.

- D'autres réalisations concernent la période 1974/77 :

- . **Complexe pâte et papier de Saïda** (mars 1972) : Ce complexe devait produire de la pâte à partir de la paille de blé. Cette pâte est transformée sur place en papier cannelure. La machine à papier devait également produire de la couverture (cahiers scolaires).

Les deux genres de papier devaient être, en grande partie, transformés sur place en carton ondulé destiné à la confection de caisses d'emballage.

. **Atelier Electrolyse** (juillet 1977) : la réalisation de l'atelier « électrolyse de sel » de Mostaganem permettait de doter le complexe de son propre atelier pour assurer ses approvisionnements en chlore qui lui sont nécessaires.

. **Atelier de dessalement** (juillet 1977) : cet atelier a été lancé en vue de compléter l'intégration du complexe en matière de traitement des eaux brutes, et afin de réduire le coût de ce traitement.

. **Unité d'Oued Smar** (octobre 1976) : suite à l'incendie qui a ravagé ce site, il a été décidé de reconstruire cette unité pour répondre aux besoins du marché en matière de sacs (petite, moyenne et grande contenance).

. **Sacherie de Saïda** (Octobre 1977) : pour tenir compte des besoins en matière de sacs de ciment, cette usine est implantée à Saïda pour répondre à la demande des cimentiers.

. **Unité Sacs et boîtes de Bordj Bou Arreridj** (Mai 1975) : l'objectif était de pénétrer dans un domaine, jusqu'ici réservé au secteur privé. Aussi, il a été édifié une unité de transformation qui devait, à partir du papier kraft et carton compact d'El Harrach, fabriquer des sacs petite, moyenne et grande contenance, ainsi que différents types de boîtes pliantes.

. **Articles scolaires de Mesra, à Mostaganem** (1977) : Pour renforcer sa présence dans un secteur aussi vital que celui du scolaire, des ateliers pour la transformation de divers articles scolaires sont réalisés.

. **Centres de distribution** : la politique gouvernementale était d'éliminer les intermédiaires des circuits de distribution, la SONIC se devait de réaliser des centres de distribution répartis sur l'ensemble du territoire.

. **Centres de récupération** : dans le souci de récolter une partie de la matière première secondaire en fibres cellulosiques de récupération (FCR), la SONIC a entrepris la réalisation des centres régionaux (Alger, Oran et Annaba), aménagés et équipés, pour la récupération et le recyclage des vieux papiers et cartons

Globalement, La SONIC s'est dotée, durant les deux (02) plans précédents (1970/73 et 1974/77), d'infrastructures industrielles censées satisfaire les besoins socio-économiques du pays avec des capacités appréciables, par segment de produits, comme l'indique le tableau suivant :

Tableau 4 : Capacités installées par activités et par segment de produit

ACTIVITES DE PRODUCTION	CAPACITES INSTALLEES
- Pâte - Papier d'impression et de soie - Cartons - Papiers d'emballage	109.000 Tonnes 67.500 Tonnes 25.000 Tonnes 66.500 Tonnes
ACTIVITE DE TRANSFORMATION	CAPACITES INSTALLEES
- Sacherie - Caisserie - Boîtes pliantes - Cahiers scolaires	60.600 Tonnes 56.500 Tonnes 10.000 Tonnes 150 Millions / unité

Source : GIPEC : tableau reconstitué par nos soins.

Le potentiel industriel de fabrication des produits de base (pâte et papier) relève quasiment de l'ex société SONIC. Sa scission a donné naissance, dans un premier temps, aux EPE Cellulose et Papier (CELPAP) et Emballage et Papier Carton (ENEPAC) en 1985, puis à leur fusion -absorption, dès la création de l'EPE Groupe Industriel Papier et Cellulose (GIPEC) en 1998. En revanche, l'industrie de la transformation est partagée entre les secteurs public et privé qui ont connu une évolution constante.

L'essor et la croissance rapide, en matière d'investissement, se sont considérablement estompés par des contraintes en amont, liées notamment à la dégradation et à la faible exploitation des nappes alfatières et de la paille, mais aussi par l'absence de toute étude d'opportunité pour le développement de forêts industrielles. Les limites des ressources hydriques ,aggravées par la sécheresse, constituent les causes aggravantes de la régression dans la culture de ces matières premières dont l'impact s'est traduit par la fermeture des grands complexes cellulosiques de Mostaganem et de Saida, et plus tard des autres usines de fabrication de pâtes et papiers.

La fermeture de ces complexes a fortement contribué à la détérioration de la rentabilité économique du secteur, le rendant tributaire de l'importation. Cette dépendance ne peut être levée ou limitée qu'avec une politique étatique en matière de gestion et de développement des forêts et autres végétaux.

En définitive, l'industrie nationale se caractérise par deux (02) activités : la production de la cellulose et la production de papier et carton.

La première est quasi inexistante car les deux (02) importants complexes sont à l'arrêt depuis des années, principalement en raison de l'indisponibilité même de la matière première (la paille et l'alfa). Ainsi, la capacité théorique de l'unité de Baba Ali est de 30.000 tonnes d'alfa par an, une quantité qui n'a jamais été atteinte. Il en est de même pour le complexe de Mostaganem dont la situation est davantage préoccupante, en raison de plusieurs pièces et accessoires manquants dès l'origine du projet, sans omettre une implantation initiale inadéquate par le constructeur. De la même façon, le complexe de Saïda est aussi à l'arrêt, depuis quelques années, par manque de paille. Par ailleurs, l'industrie de la production de la cellulose est grosse consommatrice d'eau, d'où les immenses problèmes hydriques qui se posent pour son alimentation. Quant à la production de papier et cartons, elle ne connaît pas les mêmes problèmes que la cellulose, car c'est plutôt la qualité, quasi-médiocre, de son produit qui pose problème.

3.1.3. Héritage laissé par la SONIC

De nombreux problèmes ont pesé sur l'évolution de l'industrie papetière nationale du fait des difficultés enregistrées lors du démarrage des sites de production et des contraintes liées à l'environnement industriel. Celles-ci tiennent à la mauvaise évaluation initiale des projets et aux conditions défavorables de leur réalisation qui entraîneront des surcoûts (57 à 145% du coût initial), des sureffectifs (35 à 91%) et des retards de démarrage de l'exploitation (10 à 45 mois). Par ailleurs, les faiblesses ou l'absence du tissu industriel conduiront à édifier la plupart des projets « ex. nihilo » en supportant des activités et des charges qui ne concernent pas directement la production, mais qui n'en sont pas moins indispensables au démarrage des installations (aménagement des sites, routes, voies ferrées, formation professionnelle, équipements sociaux, transport etc...). Tous ces facteurs contribueront de manière conjuguée à investir l'ensemble des usines de multiples missions pour lesquelles elles n'étaient pas préparées. Ainsi, le complexe de fabrication de pâte et de papier de Mostaganem est contraint de se doter d'un atelier d'électrolyse pour la production de chlore et de soude pour le traitement et le blanchiment de la pâte alors que l'approvisionnement de ces produits chimiques devait, à l'origine, être assuré par une entreprise pétrochimique de l'Est du pays (Skikda). Il doit également recourir à l'installation d'une unité de dessalement des eaux saumâtres de l'Oued Chélif dont les propriétés physico-chimiques ne sont pas conformes aux propriétés des eaux requises pour l'industrie papetière. Le complexe devait initialement être alimenté par le barrage du

Fergoug, mais les ressources drainées par ce barrage ont été affectées, en priorité, à des projets pétrochimiques d'Arzew (Oran) et au secteur du tourisme.

Le complexe de pâte de paille et de papier de Saida s'est vu également obligé d'acquérir des équipements agricoles pour le ramassage, le conditionnement et le transport de la paille (tracteurs, botteleuses, camions, etc. ...). Enfin, l'usine d'El-Harrach a été contrainte d'acquérir de nouveaux terrains pour assurer son activité productive.

Associées aux problèmes liés au transfert de technologie, toutes ces contraintes se sont traduites par de très lentes montées en production qui n'ont pas été sans conséquence sur l'état des équipements. Fatalement, à la fin de la décennie 1980, l'industrie papetière a cessé la fabrication de pâte, suite aux difficultés d'approvisionnement en alfa et paille de ses deux (02) plus importants complexes (Mostaganem et Saida). En 2001, la cellulose de Baba Ali est également mise à l'arrêt pour les mêmes raisons, mais aussi du fait de sa vétusté, sa réalisation remontant à 1950.

Précisons, sur ce point, que la dégradation des nappes alfatières liée à l'exode rural (rareté des cueilleurs d'alfa) et les difficultés, voire l'impossibilité d'introduction de la mécanisation de la cueillette, ont amené les complexes de Mostaganem et de Baba Ali à recourir à l'importation de pâte de bois pour assurer le fonctionnement des machines à papier. Quant au complexe de Saida, il est conduit à substituer les vieux papiers de récupération à la pâte de paille, suite à la décision des autorités de réserver la paille, en priorité, à l'agriculture (comme aliment de bétail) pour répondre aux besoins croissants de ce secteur d'activité au détriment de l'industrie. Par ailleurs, la faiblesse des ressources forestières ne permet pas d'envisager l'exploitation rapide des forêts du nord du pays à des fins industrielles, malgré les tentatives (abandonnées depuis) d'implanter une unité de production de pâte d'eucalyptus vers le milieu des années 1970 puis au début des années 1980, dans la région d'El-Kala. Enfin, l'insuffisance chronique des ressources hydriques et les tensions aggravées par la sécheresse ont anéanti la plupart des unités de production.

Le secteur de la production de base a connu une forte régression de son activité. Globalement, le taux d'utilisation des capacités (T.U.C), tous produits confondus, a régressé de 65 à 39 % durant la période 84- 96. Les immobilisations des machines, pour cause d'arrêt de maintenance et de rupture de stock de matières premières, constituent l'essentiel des manques à produire (80% environ).

Il est utile de souligner à ce stade que les machines à papier et carton, du moins pour celles dont la technologie est relativement récente, ont une durée de vie estimée à cinquante années, pour autant qu'elles soient maintenues efficacement et modernisées régulièrement. Ces opérations très courantes dans le milieu industriel, sont normalement effectuées (chaque décennie environ) dans le but d'améliorer les performances de

production et de qualité. C'est en cela que des opérations de mise à niveau très sélectives pouvaient être retenues et réalisées au profit de certaines machines, potentiellement viables, et qui présentent surtout des aptitudes réelles aux modernisations pour suivre l'évolution technologique de l'industrie mondiale du papier. Mais aucune opération n'a été réalisée (ou permise) dans cette perspective par le ministère du Plan et par voie de conséquence par les pouvoirs publics.

3.1.4. Déperdition des ressources humaines qualifiées

La naissance de l'industrie papetière est relativement récente en Algérie. Elle s'est édifiée autour de quelques petites entreprises familiales où le métier s'apprenait et se transmettait de père en fils. L'industrialisation aidant, cette technologie, spécifique et nouvelle dans l'environnement primaire, est devenue plus complexe et nécessite donc une qualification autre pour la conduite des équipements et leur gestion en général. La problématique de la mise en adéquation des qualifications avec l'exercice de la profession à tous les niveaux, s'est affirmée avec plus d'intensité eu égard à la déperdition très importante de toutes les compétences, notamment techniques, formées par ce secteur industriel, comme illustrée ci-après :

Tableau 5 : illustration du phénomène de déperdition des spécialistes papetiers.

	Ingénieurs papetiers formés		Techniciens papetiers formés	
	À l'étranger	En Algérie	À l'étranger	En Algérie
	52	70	67	180
Agents papetiers présents en 2002	2	12	8	5

Source : GIPEC - DRH

L'insuffisance des actions de formation a été aggravée par l'inexistence de structures de formation spécialisées dans les métiers de l'industrie papetière, considérée comme une véritable industrie lourde. En effet, la technologie cellulosique et papetière est une filière spécifique et la formation dispensée par le seul centre l'Institut National des Industries Légères (INIL) puis l'Institut National des Industries Mécaniques (INIM) a été inégale et sporadique. La dernière promotion d'ingénieurs en papeterie remonte à 1985 et, les mises en situation professionnelle effectuées sur le terrain et suivies par les encadreurs de

ces instituts ont disparu. Au demeurant, toutes les formations, recyclages propres à l'industrie papetière ne se font plus désormais qu'à l'étranger. Ce phénomène est aggravé par le poids permanent des effectifs pléthoriques qu'on peut expliciter au double plan quantitatif (niveau excédentaire des effectifs nécessaires au fonctionnement et de la profusion des fonctions annexes et connexes comme le social, la restauration, la maintenance générale, génie civil, usinage, transport, manutention, etc.) et qualitatif (poids relatif des effectifs des fonctions administratives et de soutien par rapport à ceux de la production, distorsion marquée des coûts d'encadrement qui restent anormalement élevés pour l'administration, comparativement à ceux de la production et de la maintenance). Il faut relever, par ailleurs, des effectifs globalement sous qualifiés, accentués par un taux d'encadrement très faible et un niveau de management insuffisant.

3.1.5. Obstacles à la réalisation des projets d'investissements :

Une multitude de contraintes et d'obstacles sont à l'origine des retards dans les projets d'investissement. Ceux imputés au ministère du Plan portent sur les procédures d'études et d'approbation des demandes d'individualisation des projets d'investissement, ou de réévaluation par les services de ce ministère, lesquelles peuvent occasionner des mois de retard et par la même, un impact direct sur le délai de création du projet. Il y a ensuite les contraintes en liens avec les Douanes : les autorisations globales d'importation ne sont pas toujours accordées dans leur totalité, alors que les contrats conclus avec les entreprises étrangères portent sur des modalités de livraison dans leur ensemble. Cette situation engendre des retards dans la phase montage du projet et des surcoûts (taxes de séjour) lors de l'enlèvement des équipements. Viennent enfin une série d'autres contraintes dont les plus importantes sont les suivantes :

Le code des marchés publics et ses procédures : Les procédures d'importation, notamment de l'étranger, prévues par le code des marchés public sont laborieuses et inadaptées et ont pour conséquence l'allongement des délais de livraison et le relèvement des prix des fournisseurs.

Le non-respect des délais de livraison et de montage des équipements : Les plannings de livraison des équipements ne sont pas toujours respectés par les constructeurs en raison des réévaluations en cours des contrats et parfois en avance par rapport aux travaux de génie civil. On notera aussi, l'absence d'aires de stockage couvertes, ce qui peut engendrer des dégâts aux équipements et provoquer des retards pour leur remise en état. Il en est de même du manque de moyens de transport pour l'enlèvement des matériels et équipements et de l'insuffisance des moyens de levage y afférents.

Au niveau des études technico économiques : Des retards importants sont constatés dans leur accomplissement en raison de l'indisponibilité des informations. Cette situation peut conduire à des décisions d'extension et à l'élaboration de nouveaux contrats et avenants avant même la finalisation des chantiers. Au demeurant, elles ne sont pas toujours fiables en raison d'une mauvaise estimation du marché, et parfois une mauvaise évaluation du coût global du projet.

Le choix des terrains, la préparation et la viabilisation des sites : tout d'abord, la procédure bureaucratique est longue pour l'obtention des permis de lotir et de construire. Le lieu d'implantation définitive du site relève du ministère de tutelle, avant même la disponibilité de l'étude portant sur une meilleure localisation du terrain. Aussi et dans la majeure partie des cas, le site retenu n'est nullement viabilisé. Ensuite, des travaux supplémentaires sont nécessaires et supportés, systématiquement, par l'entreprise car les autorités locales attribuent souvent des terrains accidentés et/ou mal situés. D'autres frais importants sont souvent engagés pour réaliser les infrastructures d'accès au site (routes, voies secondaires et même des voies ferrées). Enfin, les utilités sont parfois réalisées sur de longues distances engendrant davantage de surcoûts incompressibles (études et travaux de toutes les utilités jusqu'à la limite du terrain d'assiette). De même, les longs délais d'alimentation électrique des usines obligent l'entreprise à installer provisoirement des groupes électrogènes sur les chantiers avec les surcoûts qui en découlent.

. L'actualisation des contrats d'engineering : du fait des retards accumulés par les différentes phases de réalisation du projet, la réception de l'usine est automatiquement différée de plusieurs mois, voire des années. Ces événements vont impliquer l'actualisation des montants des contrats y afférents (études et suivi, montage et mise en route.)

. Les essais et les réceptions provisoires des projets : souvent les manques de matières premières et autres produits, nécessaires aux essais de production, sont à l'origine des retards constatés, car les entreprises détentrices de monopoles ne respectent pas totalement leurs engagements. A terme, cette situation engendre, notamment, des manques à gagner pour l'entreprise.

. Rareté de la main d'œuvre locale qualifiée : les budgets des frais de personnel des projets sont bien souvent dépassés, car beaucoup de recrutement des agents sont issus d'autres régions que celle de l'implantation du projet en raison de la recherche de collaborateurs spécialisés et compétents (frais de déplacement, indemnités de logement.)

. Des modes de financement de projets rigides et inadaptés : La procédure de financement usitée a eu pour conséquence l'inadaptation entre la durée moyenne de remboursement des crédits (5 à 8 ans) avec la durée moyenne d'amortissement des emplois auxquels ils ont servi (10 à 20 ans). En sus et pour la quasi-totalité des projets

d'investissement, les entreprises publiques ont eu à rembourser les premières échéances des crédits avant même l'entrée en production industrielle proprement dite.

Par ailleurs, on relève des cas de financement aberrants des phases de démarrage et de montée en cadence. En effet, durant la phase de démarrage, la règle est que les projets nouveaux ne sont considérés, en phase d'exploitation, que lorsque leurs productions atteignent 70 à 80 % de leurs capacités nominales. Aussi et durant cette période, les usines devraient bénéficier de crédits appropriés. Or, la période de montée en production s'étale généralement sur 3 à 5 ans notamment pour les industries lourdes, comme les installations pour la cellulose (production de base de pâte et papier), alors que durant cette même période, l'entreprise supporte de lourdes charges fixes (frais financiers, frais de personnel, assurances etc.) que le niveau de production ne peut amortir.

Durant la phase d'exploitation, Il est prévu un budget pour financer le stock outil, lequel ne couvre en réalité que les achats de matières réservées aux premiers essais techniques des installations de l'usine. Autrement dit, il n'est prévu aucune forme de financement du fonds de roulement indispensable au démarrage normatif de l'exploitation. Cette situation anormale est aggravée par l'inégalité des délais entre l'exigibilité des dettes fournisseurs, principalement des achats à l'étranger (90 à 120 jours) et les délais de recouvrement des créances des ventes locales (6 à 15 mois).

Face à ces différentes situations, les banques ont mis en place le découvert bancaire comme moyen unique de financement à court terme pour couvrir des besoins financiers à moyen terme, ce qui constitue une aberration. Ce palliatif de très court terme ne fera qu'aggraver les déficits des entreprises. Ainsi, le déséquilibre financier devient pour la plupart des entreprises un des problèmes structurels majeurs.

. Le lancement, en parallèle, d'autres projets d'envergure, sans aucune maturation préalable ou suffisante, va mettre chacune des entreprises publiques dans une contrainte financière insurmontable. En effet, il faudra comptabiliser les montants élevés des crédits à long terme, déjà obtenus et consommés, auxquels il faudra rajouter les nouveaux crédits qui vont représenter des factures faramineuses que les entreprises devront rembourser durant les années à venir. Nettement insuffisants dès leurs premières années de mise en service, les cash-flows ainsi générés mettront ces mêmes entreprises dans des situations financières très graves.

Enfin, les conséquences des retards et autres facteurs à l'origine des surcoûts des projets d'investissement, selon une étude menée sur un échantillon d'une cinquantaine d'entreprises, a permis de tirer les enseignements sur les augmentations des montants

initiaux de chaque phase de réalisation des travaux. Il apparaît un surcoût total, par rapport aux coûts initiaux des projets, de l'ordre de 35%, ventilé comme suit⁷⁶ :

- . Le coût additionnel des équipements représente 15% du coût global du projet.
- . Le coût additionnel de la phase montage représente 7% du coût global du projet.
- . Le coût additionnel des intérêts intercalaires représente 6% du cout global du projet.
- . Et, les couts additionnels des postes stock outil et des frais de premier établissement représentent 7% du coût global du projet.

3.1.6. Restructuration organique du secteur : de la SONIC au GIPEC ou le retour à la case départ.

La SONIC finit par subir, à son tour et au même titre que toutes les autres sociétés nationales, sa restructuration organique. C'est ainsi qu'en Juillet 1985, dans le prolongement du processus de restructuration organique et financière entamée en 1982 par les pouvoirs publics, la scission de la SONIC est intervenue pour laisser place à la création des EPE CELPAP et ENEPAC. Puis, en février 1998, c'est le retour à la case départ, dès lors qu'est intervenue l'opération de fusion - absorption des EPE CELPAP et ENEPAC par le biais de la création nouvelle de l'EPE GIPEC, avec un capital de départ de 1.000.000, 00 DA. On vient, en quelque sorte, de ressusciter la SONIC de l'époque. En se substituant aux deux (02) entreprises dissoutes, le GIPEC a hérité de leurs structures financières au 31 décembre 1999, marquées par des passifs assez lourds s'expliquant par des cumuls de déficits, un endettement, à moyen et long terme, très important et un découvert bancaire conséquent.

Cet ensemble de facteurs négatifs a constitué un handicap financier sérieux pour le GIPEC, dès sa naissance, avec des marges de manœuvres très étroites accentuées par des difficultés d'adaptation aux nouvelles réalités économiques marquées par de profonds changements, qui impliquent des modes de comportement et de gestion nouveaux.

Handicapé, dès sa création, par un outil industriel vieillissant nécessitant une reprise en termes de rénovation et de modernisation, tout au moins pour ce qui reste de valide' et aussi par une structure financière de départ fortement déséquilibrée, le GIPEC a ressenti la nécessité de fixer des choix stratégiques en réponse aussi à son environnement juridico - économique plein de menaces.

⁷⁶Belaïboud, M. « *Gestion stratégique de l'entreprise publique algérienne* », OPU Alger. Numéro d'Edition 1758, (1986) , p. 101.

Avant d'entamer la présentation de l'étude de cas, il est utile de proposer une vue générale de l'industrie papetière, dans lequel baigne justement le sujet principal de cette présentation du cas concret à savoir le Groupe GIPEC.

3.2. Panorama général de l'industrie du papier et de la Cellulose à fin 2003.

Les tendances marquantes du marché papetier mondial peuvent être résumées par quelques traits significatifs, à savoir :

L'industrie des pâtes à papier est fortement concentrée :

- . Deux (02) pays USA et CANADA assurent plus de 40% de la production mondiale.
- . Cinq (05) pays assurent plus de 60% de la production mondiale,
- . Dix (10) pays concentrent plus de 80% de cette même production.

L'industrie des papiers et cartons est également très concentrée :

- . Cinq (05) pays assurent plus de 50% de la production mondiale.
- . Dix (10) pays concentrent plus de 70% de cette même production.

La domination de la production de la pâte et papiers, et par conséquent de la filière papetière est assurée par les entreprises américaines qui occupent les premiers rangs, avec un chiffre d'affaires cumulé de plus de 80 milliards USD.

Une grande concurrence entre les différents types de produits et avec le développement rapide des produits de substitution (plastiques, polypropylène). Elle est accompagnée par l'évolution des réglementations de plus en plus sévères sous l'impulsion des pressions d'ordre écologique et environnemental, accentuées par de fortes barrières à l'entrée (et à la sortie également) en raison des coûts élevés des investissements réalisés dans cette industrie. Evidemment, ce commerce mondial est à la fois une source d'approvisionnement de GIPEC en pâte, papier kraft, carton, et en même temps un concurrent pour les produits finis.

3.2.1. La production mondiale

En 2003, 185 millions de tonnes de pâte ont été produites dans le monde. L'Amérique du nord, la Scandinavie et les grands pays asiatiques (Chine et Japon) en sont les principaux producteurs.

Des pays en voie d'industrialisation voient leur production de pâte à papier progresser (Russie, Brésil et Indonésie notamment).

Tableau 6 : Production en pâte des dix (10) premiers Pays -2003.

Pays	Production (U = 10 ⁶ T)
Etats Unis	52,3
Canada	26,2
Chine	17,2
Finlande	11,9
Suède	11,7
Japon	10,6
Brésil	9,2
Russie	6,7
Indonésie	5,2
Inde	3,2

Source : Pulp&Paper international (PPI)

Les pays maghrébins sont de faibles producteurs de pâte mais l'expérience marocaine mérite d'être soulignée. Le Maroc dispose d'une capacité de l'ordre de 120.000 tonnes de pâte d'eucalyptus, utilisée à environ 80 %. Cette performance est le résultat de politiques d'investissement et de forestation, contrairement aux autres pays de cette zone géographique qui ont fondé leur stratégie, à long terme, uniquement sur l'utilisation de végétaux annuels, en l'occurrence l'alfa et la paille, dont le cycle et les volumes restent fortement aléatoires.

En ce qui concerne les papiers et cartons, la production mondiale en 2003 a été de 339 millions de tonnes, soit 2,5% d'augmentation par rapport à 2002.

Cette industrie est également dominée par les pays producteurs de pâte. On retrouve parmi les principaux producteurs, les pays d'Amérique du Nord et la Scandinavie, mais aussi les grands pays consommateurs (Chine, Japon, Corée.....).

Tableau 7 : Production en papiers et cartons des dix (10) premiers pays -2003.

Pays	Production (U = 10⁶ T)
Etats- Unis	80,2
Chine	41,7
Japon	30,3
Canada	20,1
Allemagne	19,3
Finlande	13,1
Suède	11,1
Rep.Corée	10,4
France	9,9
Italie	9,4

Source : Pulp&Paper international (PPI)

3.2.2. La consommation mondiale des papiers et cartons

La consommation mondiale des papiers et cartons a atteint 339 millions de tonnes en 2003 et croît d'environ 3 % par an. Les grands pays industrialisés représentent les plus gros volumes consommés, ce que leur confère un double atout. Cette consommation évolue en fonction des cycles de la conjoncture économique et des mouvements de stocks présents aux différents maillons de la filière.

La consommation par habitant dans ces pays est comprise entre 179 Kg par an (Espagne) et 301 Kg par an (Etats- Unis), et la consommation dans les pays du Maghreb reste très faible avec une moyenne annuelle de 11 kg au Maroc, 21 kg en Tunisie et 12 kg en Algérie.

Tableau 8 : Les premiers pays consommateurs de papiers et cartons-2003.

Pays	Consommation (U = 10⁶ T)
Etats -Unis	88,1
Chine	46,5
Japon	30,8
Allemagne	18,5
Royaume Uni	12,5
Italie	11,0
France	10,9
Corée	8,5
Canada	7,2
Espagne	7,2
Brésil	6,7

Source : Pulp&Paper international(PPI)

3.2.3. Les manœuvres concurrentielles

L'industrie de la pâte et du papier doit faire face à des pressions croissantes et le plus souvent contradictoires. Elle doit fabriquer des produits de meilleure qualité, meilleur marché, avec de plus en plus de variétés et sans aucun impact sur l'environnement. Elle doit aussi rester globalement attrayante pour les investisseurs potentiels.

Dans le passé, cette industrie s'est surtout concentrée sur les principes de fabrication du papier, la productivité, la qualité des produits et l'environnement. De grands progrès ont été faits grâce à ces efforts et il en est résulté des lignes de production actuelles avec des niveaux de production quatre (04) fois supérieurs à ceux des anciennes lignes et par conséquent, un produit bien supérieur avec un coût unitaire inférieur et un impact sur l'environnement plus faible.

Malgré ces réalisations, l'industrie est confrontée à de nouvelles difficultés telles qu'une concurrence mondiale acharnée et un prix des produits tendant à la baisse, une frilosité des investisseurs à investir dans ce créneau et, de nouvelles réglementations à venir dans le domaine de l'environnement avec de nouvelles limitations.

Un autre signe fort d'une industrie en transition est le nombre croissant de regroupements, de cessions d'actifs selon les sortes de papier, la personnalisation des produits, la diversification et l'internationalisation. Ces fusions devraient se poursuivre dans le futur

pour moins d'acteurs et de plus grande taille, en meilleure position pour créer la demande pour leurs produits et pour améliorer leurs gains.

3.2.4. La problématique des approvisionnements en matières premières et renchérissement des prix

Il en est de même au plan international où la croissance de la consommation a posé aux producteurs de papiers et cartons le problème d'approvisionnement régulier et suffisant en matière première. Aussi, nous assistons, à cette époque, à une plus grande intégration verticale de l'industrie cellulosique. En outre, afin de préserver leur propre patrimoine forestier, tout en gardant la prééminence sur le marché international de la matière première (bois-pâte), certains pays leaders s'accaparent de nouvelles sources d'exploitations forestières dans les zones tropicales, nonobstant les efforts intenses entrepris dans le recyclage des vieux papiers.

Malgré la forte concentration de l'offre des matières premières, le marché des pâtes connaît de fortes variations des cours. Le produit de base est soumis à des fluctuations en raison de la rareté du bois et des papiers récupérés, mais surtout de la demande mondiale.

Les grandes firmes mondiales sont en mesure, de par leur position, de tirer parti de la croissance de la demande pour renchérir les prix de la pâte à papier. Ces variations obligent les transformateurs à répercuter les hausses des matières d'importation sur leurs produits. Mais le rattrapage des prix n'est pas sans risque pour les produits, notamment ceux admettant des substituts.

3.2.5. Les machines à papier et à carton actuelles et de demain

Les avancées réalisées dans le domaine de la technologie des machines à papier ont permis de produire des machines sophistiquées, avec une productivité très élevée et un coût de production unitaire réduit. L'analyse de différentes options d'investissement montre nettement que le prix d'une tonne de capacité nouvelle a été réduit d'un tiers au cours des années 90, tandis que les prix d'acquisition de capacités existantes demeuraient identiques ou augmentaient.

Il est devenu impératif que la machine à papier ne se limite plus à fabriquer du papier mais s'adapte aux infrastructures technologiques, environnementales et financières de l'usine dans sa globalité et en maximise la valeur. La largeur et la vitesse des machines à papier ont toutes deux augmenté progressivement au cours des années pour atteindre les limites actuelles de 11 mètres et 2000 m/min. A titre d'exemple, Une machine à papier journal

moderne en 2003 peut produire 400.000 t/an contre 100.000 t/an, il y a quelques dizaines d'années, avec une qualité bien supérieure et un coût de production unitaire bien inférieur.

Il est attendu des futurs fabricants de papier et de carton la production d'un assortiment de produits de haute qualité, de plus en plus varié à partir d'un assortiment de matières premières de plus en plus complexe, avec des coûts d'exploitation et un impact sur l'environnement réduits et un retour sur l'investissement supérieur. Autrement dit, il faudra faire des produits supérieurs avec des matières premières inférieures à un coût réduit et sans impact sur l'environnement. La future machine à papier destinée à satisfaire ces besoins doit devenir plus petite, moins onéreuse et davantage polyvalente. La tendance continue vers des cycles de vie plus courts des produits, imposera de nouvelles exigences à la machine à papier sous la forme d'une plus grande flexibilité et d'options intégrées pour de futures reconstructions et extensions.

Une meilleure compréhension des principes de fabrication du papier grâce à une recherche continue a permis de développer des modèles sophistiqués de procédés et de les utiliser dans des systèmes de contrôle en ligne. Ces nouveaux développements redéfinissent l'ensemble du procédé de fabrication du papier, traditionnellement considéré comme composé de sous procédés distincts avec des fonctions distinctes. Cette tendance à l'intégration réduira la taille des équipements et des bâtiments, ce qui réduira à la fois les coûts d'investissement et les coûts d'exploitation.

Avec de nouvelles technologies d'automatisation et de contrôle, combinées à un système de communication moderne, il est d'ores et déjà possible de mettre en œuvre une capacité considérable de surveillance de la machine à papier, avec un suivi et une optimisation, à distance, du procédé.

La future machine à papier intégrera une automatisation toujours plus sophistiquée, une intelligence intégrée et des procédés auto-correcteurs qui faciliteront la production de produits de niches totalement nouveaux.

3.2.6. Les évolutions technologiques marquantes

La reprise de la croissance mondiale dès 2003 et les législations sur l'environnement poussent les industriels à consentir des investissements d'extension et surtout d'innovation. Les contraintes environnementales sont souvent à la base de ces innovations. Dans le secteur de l'emballage principalement, ces contraintes se transforment en impératif économique et aboutissent souvent à une réduction de coûts. Les innovations se réalisent dans plusieurs orientations telles que les diminutions d'épaisseurs qui touchent tous les matériaux, la revalorisation par le recyclage et la

production d'énergie par incinération. Ces innovations devront pénétrer à moyen et long terme, le marché algérien, en raison de deux facteurs à savoir, la diffusion par les produits d'importation et l'évolution de la législation nationale sur la protection de l'environnement.

3.2.7. L'industrie papetière nationale⁷⁷

L'industrie du papier et de la cellulose nationale est une industrie relativement récente, mais elle s'est dégradée rapidement et de façon importante pour la filière pâte et papier. Globalement, elle reste très en dessous des ratios de consommation internationaux du fait que le marché algérien consomme environ 12 kg par habitant et par an. En 2020 ce ratio serait entre 15 et 18 kg par habitant et par an.

La filière papier reste importatrice stable, essentiellement du papier et carton suivie par les produits de l'édition et enfin de la pâte à papier. En 2003, l'importation est estimée à 346 000 tonnes d'origines diverses (hors produits chimiques spécifiques). Et en 2022, elle dépasserait les 1,2 million de tonnes. Elle reste fragile de par sa dépendance des intrants et son faible poids, tant à l'échelle régionale qu'internationale :

- . La fabrication amont ne produit quasiment plus de pâtes à papier et ses importations de pâtes sont en chute libre,

- . Le poids du marché algérien reste faible, compte tenu de la consommation par tête. Le potentiel de production, principalement dans la fabrication des produits de base (pâte, papier et carton), du moins pour ce qui subsiste, est du ressort du secteur public. Le secteur de la transformation a, quant à lui, connu une bonne évolution notamment par l'investissement privé, au cours de ces dernières années 2003/2015.

La contribution du secteur bois, liège et papier représente globalement 3 % du produit intérieur brut (PIB) du secteur industriel. On estime que les activités du papier et du carton contribuent pour 1/3 du chiffre d'affaires global du secteur (public et privé).

On rappelle que l'Algérie consommait 10 à 13 kg environ de papier par habitant et par an, soit 300 000 à 400 000 tonnes par an, dont l'essentiel est importé sous forme de papier et de carton. La consommation algérienne de papier est très en dessous des ratios internationaux observés. La France consomme dix (10) fois plus de papier par habitant.

Le chiffre d'affaires global du secteur papier et carton était estimé entre 30 000 à 31 000 MDA en 2001.

⁷⁷ Sofreco « Rapport de synthèse sectorielle : secteur cellulose », Etudes pour le compte du Ministère de l'Industrie, (2004), p. 13-18.

En revanche, le taux de la valeur ajoutée du secteur est nettement plus bas que le taux moyen de l'industrie, il est de l'ordre de 20 à 25 %, et représente, globalement pour l'ensemble du secteur, 6 à 7 000 MDA.

Les emplois du secteur seraient de 10 000 salariés, sans prendre en compte les emplois de la filière Imprimerie et du secteur informel, dont 30 % dans le secteur Public (Groupe GIPEC) et, 70 % dans le secteur Privé.

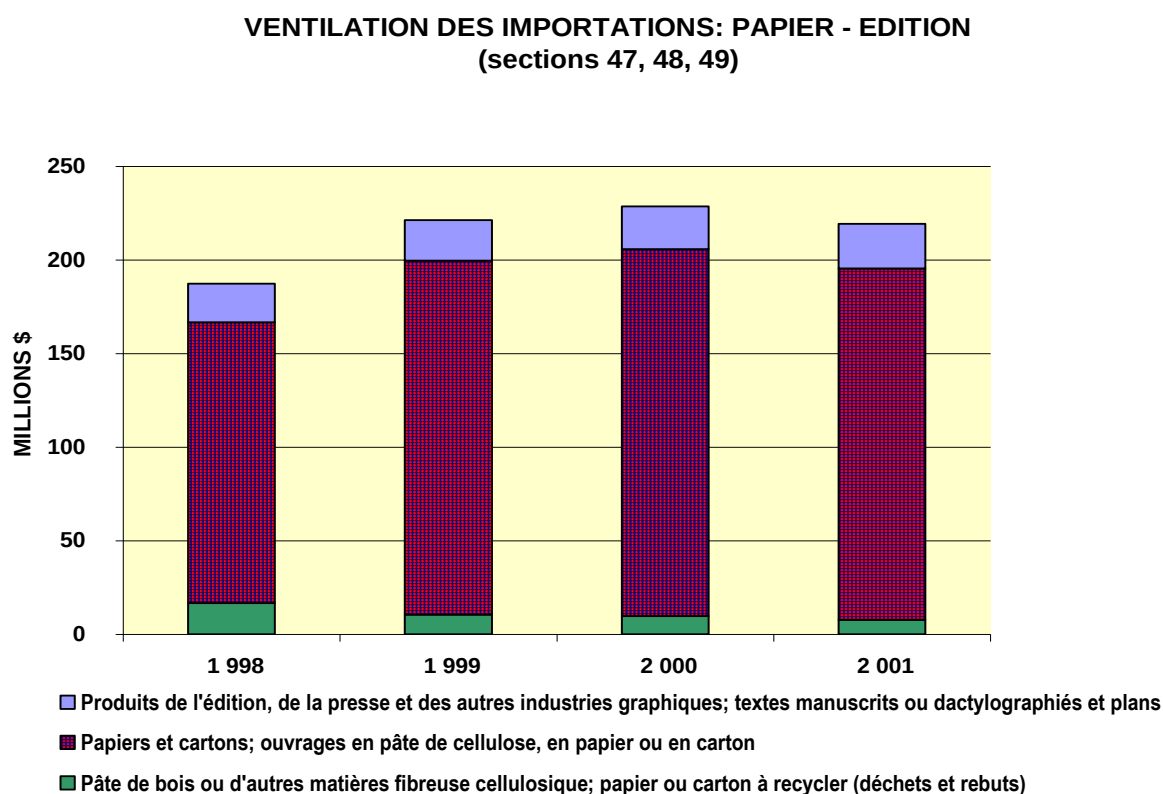
Concernant le volume des importations, en 2002, des produits du secteur, les statistiques du CNIS donnent :

- . Importations de matières premières (pâte à papier) : 700 MDA
- . Importations papier et carton : 19 000 MDA

Soit une réduction forte des importations de matières premières et un accroissement de plus de 10 % des importations de papier et carton par rapport à 2001.

Le schema 2 , ci-dessous, présente la ventilation des importations 1998-2001.

⁷⁸Source : Bureau Booz Allen -2003.



⁷⁸ Cité par Sofreco « Rapport de synthèse sectorielle : secteur cellulose », Etudes pour le compte du Ministère de l'Industrie, (2004), p. 13.

A contrario, on n'observe aucune exportation de papier et carton vers les pays voisins ou vers l'Europe.

. Evolution des activités du secteur

Le produit intérieur brut (PIB) du bois, du liège et papier décroît régulièrement depuis 1990. Les EPE ont forcément participé à cette dégradation, le secteur privé contribuant, quand à lui, à minorer la régression totale de cette activité.

Pour le secteur de la cellulose (papier et carton), un redressement est perceptible depuis les années 1996-98. Ce redressement résulte principalement de la forte croissance des activités des entreprises privées du secteur qui se substituent progressivement aux entreprises du Groupe GIPEC, dont la régression se poursuit malgré la croissance de la demande nationale.

Toutefois, la situation du secteur privé doit être actualisée en prenant en compte à la fois sa forte croissance au détriment des parts de marché du Groupe GIPEC, mais aussi, la part cachée des activités informelles, source d'une concurrence déloyale.

Enfin, des investissements importants ont été réalisés, ces dernières années (1996-98) exclusivement par le secteur privé. En effet, le secteur public n'a pas été en mesure d'effectuer des investissements de remise à niveau pour répondre mieux en terme quantitatif, qualitatif et de prix à la demande du marché. Ce secteur de la transformation est, en cette époque, en phase rapide de consolidation, car il subit une stratégie offensive significative en termes de qualité et de prix émanant d'un opérateur puissant et récent sur ce marché, en l'occurrence Tonic Emballage.

- Aperçu sur l'industrie du recyclage du papier

L'industrie du papier, de par ses capacités à réutiliser ses produits dans les différents procédés de fabrication, permet à la fois de résoudre, pour partie, le problème de traitement des déchets, d'allonger la durée de vie des produits et enfin de réaliser d'importantes économies.

En effet, en renonçant au papier traditionnel blanchi pour un papier recyclé non blanchi, nous économisons environ 90% d'eau et 50% d'énergie, sans compter la diminution de la pollution sous ses différentes formes.

Du point de vue économique, les avantages de la récupération et du recyclage ne sont pas moins évidents. Tout d'abord, pour contraster avec les ressources naturelles dont l'épuisement progressif est une menace sérieuse pour les prochaines générations, la récupération est une source quasi-inépuisable qui, non seulement se renouvelle en fonction de notre consommation, mais aussi s'intensifie avec l'accroissement de la population.

C'est pourquoi on peut dire, avec raison, que les vieux papiers récupérables sont l'équivalent d'une forêt potentielle dans les villes et les agglomérations, et chaque tonne de papier récupéré évite l'importation correspondante de pâte à papier.

Le marché du papier est, d'une part exceptionnellement fiévreux et variable, et d'autre part les variations constantes de l'offre et de la demande font que les moindres fluctuations bouleversent les niveaux des prix. En outre, les organisations manifestent de plus en plus leur engagement en faveur de l'environnement, en utilisant du papier recyclé pour leur communication interne et externe.

Désormais, les papiers recyclés représentent 54% des matières premières utilisées dans l'industrie papetière mondiale. En outre, les plus grands exportateurs de papiers recyclés sont les Etats Unis et l'Allemagne alors que les premiers importateurs sont la Chine et l'Indonésie. Enfin, le marché international est alimenté par des systèmes de collecte qui se diversifient et qui sont les pourvoyeurs des usines modernes de fabrication de papiers et cartons.

En Algérie, les papiers recyclables constituent sur la période 2003/2010 un gisement national renouvelable, estimé à plus de 400.000 tonnes en moyenne par an de papier et carton toute qualité confondue, y compris les emballages de recouvrement et de transport. Au plan régional, on estime qu'il est reparti comme suit : 70% pour la région centre, 20% pour la région ouest et 10% pour l'est.

Le taux de récupération sur cette même période est de 10% et reste très faible par rapport à d'autres pays tels que les Etats Unis (38%), l'Europe (42%) et l'Asie orientale (38%).

Les vieux papiers constituent désormais une véritable matière première secondaire pour l'industrie cellulosique nationale et fournissent des fibres préparées que les végétaux annuels, tels que l'alfa et la paille, n'ont pas pu procurer de manière pérenne pour le GIPEC. Il est vrai que les vieux papiers se décomposent en plusieurs catégories qui, compte tenu des exigences techniques, ne peuvent être utilisées que pour des catégories correspondantes en papier. L'existence d'une industrie cellulosique locale pose, évidemment, le problème de la disponibilité de la matière fibreuse. Parmi les différentes ressources possibles, le ramassage des vieux papiers constitue une source d'approvisionnement qui peut être exploitée avantageusement et compenser la faiblesse du potentiel forestier national.

3.3. Analyse stratégique et diagnostic économique et financier de l'EPE GIPEC : étude de cas d'entreprise

Nous allons dans une première étape analyser l'environnement concurrentielle, technique et socio-économique dans lequel évolue l'industrie papetière nationale, notamment publique, cristallisée, après toutes les restructurations évoquées, autour de notre étude de cas d'entreprise, à savoir le Groupe public GIPEC.

Dans une seconde étape, on examinera la situation interne économique et financière de ce dernier, ainsi que son évolution sur la période 1999 – 2009. Nous mettrons en exergue les difficultés rencontrées et les efforts fournis en vue de sensibiliser, mais en vain, les pouvoirs publics sur cette tendance structurelle de la baisse des performances de cette filière, notamment dans la production de base à savoir la pâte à papier et le papier.

Dans ce cadre, il y a lieu de préciser que l'ensemble des données fournies dans cette étude de cas sont réelles et correspondent aux différentes périodes retenues.

3.3.1. Analyse stratégique

Synthétisons maintenant du point de vue stratégique, les principaux atouts (ou forces) et les handicaps (ou faiblesses) des entreprises du secteur à travers un certain nombre de paramètres, sur la période 2000/2003 :

Atouts / Forces	Handicaps / Faiblesses
Produits / marchés -Marché national à fort potentiel de développement (population de 32 millions et 12 Kg de consommation par personne/an). -Produits généralement bien positionnés par rapport au marché national.	-Qualité modeste des produits des E.P.E. influencée par la technologie des années 1980. -Services commerciaux généralement peu dynamiques pour les EPE.
Équipements / process -Technologie moderne adaptée aux besoins, notamment pour les entreprises privées.	-Surcapacités installées pour les EPE, mais aussi pour les privés. -Technologie ancienne et obsolète pour les EPE. -Utilisation peu rationnelle des capacités installées pour les EPE (une équipe, une chaîne de production à vitesse réduite).
Personnel / formation -Motivation des cadres pour les privés. -Flexibilité des agents pour le secteur privé et davantage de polyvalence.	-Sureffectif eu égard aux niveaux de production pour les EPE. -Routine, cadence réduite, pas de culture de la productivité pour les EPE. -Qualification nécessitant une remise à niveau (besoins en formation).
Management -Management relativement structuré, et des organisations surdimensionnées pour de petites opérations dans les EPE. -Plus de flexibilité dans l'organisation et recherche de compétitivité pour les privés.	-Centralisation forte au sein des structures du secteur privé. -Fragilité, lourdeur administrative et rigidité de l'organisation en groupe de sociétés pour les E.P.E. -Attentisme du management des EPE (filiales) des directives du Groupe.
Compétitivité -Compétitivité forte pour le secteur privé. Cependant de nombreux points restent à améliorer.	-Compétitivité handicapée par la qualité des produits, la non performance des équipements, les sureffectifs et les surconsommations pour les EPE.
Situation financière -Accès au crédit bancaire pour les entreprises privés, mais sur la base de bons dossiers. -Actifs fonciers offrant une base potentielle de garantie pour de nouveaux emprunts dédiés aux investissements pour les EPE.	-Endettement lourd des EPE. -Hauts des bilans fortement réévalués pour les EPE, ne représentent pas la valeur réelle résiduelle des installations. -Bilans déséquilibrés pour les EPE. -endettement de court terme du secteur privé, mais en rapport avec les créances et les stocks, ainsi que les hypothèques.
Environnement des entreprises -Ressources encore faiblement exploitées pour la récupération des vieux papiers et cartons pour les EPE.	-Lourdeur des procédures administratives. -Culture répressive des services douaniers et fiscaux. -Fiscalité contournée par certains opérateurs du secteur privé indéliçables : fausses déclarations et fausses facturations. Concurrence déloyale. -Transit portuaire : facteur de perte de matières par la manutention avec des fourches inadaptées (perte de 3-4 % du CA) et (6-7 % des matières). -Système bancaire offrant des services faibles, voire insuffisants aux entreprises.

- Qu'en est-il de l'environnement concurrentiel ?

Le Groupe public GIPEC évolue, depuis ces dernières années, 1999/2010 dans un environnement caractérisée par une concurrence dans le support papier et les nouveaux entrants bénéficient d'équipements plus performants et à de meilleurs coûts. C'est également une concurrence par les produits de substitution, notamment en polypropylène tissée destinée à un secteur industriel en pleine croissance (agro-alimentaire). Mais aussi, par le développement du marché informel qui désorganise les circuits et les règles d'un commerce normalisé par des ventes sans facture, la contrefaçon, la sous- déclaration en douane à l'importation et la vente de produits non conformes aux normes. Cette concurrence déloyale détient une part de marché, non négligeable, notamment dans l'emballage et elle gêne considérablement GIPEC dès lors qu'elle induit un rétrécissement, voire l'abandon de certaines de ses parts de marché, notamment la production des cahiers scolaires, ainsi que le secteur de la distribution de produits papetiers.

Par segments, les parts de marché du GIPEC se rétrécissent, d'exercice en exercice. Son évolution 2000/2003 est synthétisée dans le tableau suivant:

Tableau 9 : Parts de marché par segment

Segments	Part de marché (en %)			
	2000	2001	2002	2003
- Papier impression écriture,	11	9	9	4
- Papier et carton d'emballage	11	10	8	5
- Sac grande contenance (G.C)	45	40	50	46
- Sac petite et moyenne contenance(P.M.C).	25	22	20	22
- Caisse ondulée	33	26	23	12
- Boîtes pliantes	8	13	9	5
- Cahiers scolaires	11	8	6	4
- Papiers sanitaires et domestique	37	10	39	18
- Produits chlorés	56	49	44	45
- Récupération des vieux papiers	93	76	62	19

Source : GIPEC – Compilation documents Direction Commerciale.

Par structure géographique, une forte concentration se dessine dans la répartition de la clientèle du Groupe GIPEC, avec 50 % environ pour le centre et 25 % pour la région d'Oran. Au plan international, quelques opérations d'exportation ont été réalisées principalement sur le marché irakien, français et espagnol.

Quid de l'évolution de la concurrence ? L'annonce de l'arrivée de la société privée Tonic Emballage.

Dans le domaine de la fabrication du papier, la concurrence est à l'état embryonnaire. Deux (02) unités de papier d'une capacité de 4.000 tonnes/an chacune, sont en production et des investissements sont annoncés.

Mais il s'agit surtout, pour le court terme, du démarrage en production de deux (02) autres usines importantes de TONIC Emballage. La première, neuve, sera spécialisée dans la fabrication de papier tissu et autre papier fin, avec une capacité significative de 25.000 tonne /an. Et, la deuxième en cours de réhabilitation et modernisation (équipement d'occasion) investira le segment des papiers d'emballage (Test Liner et Fluting) avec une capacité importante de 140.000 tonnes/an.

Dans le domaine de la transformation, le secteur privé, organisé en PME/PMI, se développe progressivement, notamment dans les emballages divisionnaires (Sacs PMC, Boites, caisses).

Il importe aussi de ne pas omettre de prendre en compte les nouveaux choix politiques d'insertion de l'économie algérienne dans les espaces de libre échange régional et mondial, notamment : l'accord de l'Union Douanière Maghrébine, le projet de création d'un marché unique maghrébin, la signature de l'Accord d'association Algérie – Union Européenne et les négociations annoncées pour l'adhésion à l'O.M.C.

Analysons les forces concurrentielles en présence :

Le marché du papier et carton a connu une évolution assez sensible, qui s'explique par le développement général du pays, l'introduction de l'emballage divisionnaire dans l'industrie, particulièrement alimentaire, et l'investissement dans la transformation par le secteur privé.

La demande nationale (et son évolution) pour les produits fabriqués par le GIPEC est présentée dans le tableau ci-dessous :

Tableau 10 : INDICATEURS DE BASE DU MARCHE NATIONAL POUR LES PRODUITS DU GIPEC
(Aux prix constants 1999)

V = 10³ DA

PRODUITS	Demande 1999		Demande 2003		Demande 2014		Taux de Croissance		
	Quantité	Valeur	Quantité	Valeur	Quantité	Valeur	1998-2003	2003-2014	1998-2014
1- Papier Impression écriture	85.000 T	4.400.420	115.000 T	5.953.510	207.000 T	10.716.318	6,2%	5,5%	5,7%
2- Papiers Cartons	168.000 T	4.685.033	195.000 T	5.437.985	273.000 T	7.613.179	3%	3,1%	3%
3- Cahiers scolaires	127 M	1.620.285	170 M	2.168.885	211 M	2.691.970	6%	4,4%	3,2%
4- Papiers soie doux	4.500 T	348.966	8.000 T	620.384	15.200 T	1.178.730	12,2%	6%	7,9%
5- Produits chlorés	62.000T	436.139	85.000 T	597.932	150.000T	1.055.174	6,5%	5,3%	5,7%
6- Sacs G.C	350.000 U	4.207.500	220.000U	2.644.715	305.000 U	3.666.537	(8,9%)	3%	(0,9%)
7- Sacs PMC	398.000 U	289.278	410.000U	298.000	550.000 U	399.756	0,6%	2,7%	2%
8- Caisses Carton	36.895 T	1.995.075	63.000 T	3.406.690	81.000 T	4.380.030	11,3%	2,3%	5%
9- Boites Pliantes	38.000 T	3.352.435	50.000 T	4.412.000	71.000 T	6.265.040	5,6%	3,2%	4%
10- Récupération papiers et cartons	-	-	-	-	-	-	-	-	11,3%
TOTAL	-	21.335.131	-	25.540.101		37.966.734	3,7%	3,7%	3,7%

Source : Gipec – Compilation documents Direction Commerciale.

L'offre nationale de la branche papier se compose de deux (02) grands ensembles, les producteurs et les transformateurs.

Le secteur de la transformation a connu une bonne évolution sur le plan des investissements, favorisé par les avantages ANDI, alors que le secteur productif, assuré essentiellement par le GIPEC, a reçu de plein fouet les contre- coups des contraintes tant internes que celles liées à l'environnement concurrentiel et institutionnel.

Aussi pour 2003, la demande nationale, par segment de produits, est satisfaite comme suit :

Segments	GIPEC	Opérateurs nationaux	V = %
			Importateurs
1. Produits de base			
- Papier impression-écriture	4	-	96
- Papier d'emballage	5	-	95
- Papier sanitaire et domestique	18	-	82
- Papier journal	-	-	100
- Papiers spéciaux	-	-	100
2. Produits transformés			
- Sacs d'emballage GC	46	54	-
- Sacs d'emballage PMC	22	78	-
- Carton ondulé	12	88	-
- Boîte pliante	5	70	25
- Cahiers scolaires	4	96	-
-Produits sanitaires et domestiques	30	70	-
3. Produits chlorés	45	10	45
4. produits de récupération	19	81	0

Source : Gipec – Direction Commerciale.

Ce qui nous amène à connaître le positionnement du GIPEC par domaine d'activité stratégique :

1- Pour le papier impression écriture (PIE) :

La demande mondiale en papier impression écriture est évaluée à 50.7 millions de tonnes, dont 21% sont exprimées par la Chine. En Algérie, elle est estimée à 115 000 tonnes dont 52 % en papier offset et 23 % en bureautique. Cette demande est exprimée par 800 imprimeurs environ et autres fabricants d'articles divers. Elle est satisfaite à 96 % par les importations.

Le GIPEC, censé y répondre par ses capacités nominales installées, a perdu des parts considérables, eu égard à des contreperformances répétitives de divers ordres.

Cette concurrence directe, par des produits d'importation, a mis à nu la non compétitivité du produit GIPEC, plus coûteux, de moindre qualité et d'une disponibilité irrégulière.

Le PIE restera sans doute et pour un certain temps, le support privilégié dans la transmission du savoir, la communication et la culture, mais il n'est pas à l'abri de la menace d'un produit de substitution, telle que la dématérialisation des supports.

Le niveau de croissance escompté à 5,5 % /an révèle une demande estimée à 207.000 tonnes à l'horizon 2014.

2-Pour les papiers et cartons d'emballage :

La filière papier et carton d'emballage intéresse le Groupe au vu de la disponibilité des matières de récupération, livrées par sa propre filiale PAPIREC.

La demande nationale en papiers et cartons d'emballage est évaluée à 55 000 tonnes de carton, 75 000 tonnes de papier pour ondulé et 53.000 tonnes pour les papiers Kraft.

Globalement, le GIPEC détient 80% des parts de marché. Tous ces segments de produits desservent les ateliers de transformation de sacs caisses et les industries agroalimentaires, pharmaceutiques, cosmétiques.

TABLEAU 11 .: Satisfaction de la demande pour les papiers et cartons
(U = Tonne)

CONCURRENTS	PAPIERS POUR ONDULES		PAPIERS POUR SACS		CARTON	
	Quantité	%	Quantité	%	Quantité	%
- GIPEC	8000	11%	-	-	7.500	14%
- FRANTCHACH	-	-	29.000	55%	-	-
- BILLERUD	12.000	16%	10.000	19%	-	-
- SMURFIT	-	-	5.000	9%	-	-
-SAICA	27.000	36%	-	-	-	-
- MODEM CARTON	10.000	13%	-	-	-	-
- LIM PULP	10.000	13%	-	-	19.000	34%
- PAYR-MELNHOF	-	-	-	-	11.000	20%
- RENO-DE MEDICI	-	-	-	-	8.000	14%
- CASCADES	-	-	-	-	2.000	4%
- STORA-ENSO	8.000	11%	9.000	17%	7.500	14%
TOTAL	75.000	100%	53.000	100%	55.000	100%

Source : Gipec – Direction Commerciale.

3. Pour les papiers sanitaire et domestique :

La demande mondiale de papier sanitaire et domestique (visage, cuisine, toilette) est évaluée à 23 millions de tonnes.

La demande nationale est de 8000 tonnes, et la part de marché de GIPEC est de 18%. Malgré sa position sur le marché, en sa qualité d'unique producteur, la filiale PAPIEROSA perd progressivement ses parts de marché, notamment sur les produits finis. Son produit semi- fini est fabriqué essentiellement à base de pâte importée. De ce fait, le profil du produit soie doux semi-fini est bien apprécié par les transformateurs privés.

Par contre, son produit soie doux fini, apprécié pour son prix et sa qualité est contesté pour son conditionnement, en comparaison avec ceux des transformateurs privés utilisant la matière du GIPEC.

On dénombre de nombreux transformateurs auxquels s'ajoute la concurrence directe des produits finis d'importation. La menace est aggravée par la prochaine installation d'une machine à papier neuve, pour papiers fins et ouate de cellulose par Tonic Emballage. La mise en exploitation de cette machine est intervenue en 2005, pour une capacité annuelle de 25.000 tonnes, surdimensionnée eu égard aux besoins du marché national (soit 4 fois plus).

La croissance de la demande est estimée à 6%/an.

4. Pour les papiers recyclables :

Cette matière est concentrée dans les plus grandes villes algériennes, à forte densité de population et ayant une activité économique appréciable.

Les papeteries sont alimentées à partir du réseau de récupération de la filiale PAPIREC, dont la capacité de conditionnement est de 70.000 T/An. Compte tenu du faible niveau de production des papeteries concernées, ce réseau arrive globalement à satisfaire leurs besoins et d'alimenter également les fabricants privés d'alvéoles et même d'exporter le surplus vers les pays tels que la France, l'Inde et l'Espagne. En 2003, les réalisations de la filiale à l'exportation ont atteint près de 8.000 tonnes, pour différentes qualités.

Néanmoins, il y a une montée graduelle de la concurrence dans la collecte des vieux papiers à la faveur d'une réglementation environnementale obligeant à la valorisation de cette matière. Des entreprises, de petite taille et aux moyens modestes, ont investi le segment de récupération des papiers blancs qu'ils exportent, notamment vers la Tunisie.

Mais, la véritable menace pour GIPEC, dans ce segment, reste le lancement annoncé d'une activité récupération, tri et sélection par Tonic Emballage pour alimenter ses deux (2) usines, citées précédemment, lesquelles nécessitent 180.000 tonnes /an environ de fibres recyclables.

5. Pour les cahiers scolaires :

Ce domaine présente un déséquilibre important entre l'offre et la demande. La demande nationale est de 170 millions d'unités avec une offre de plus de 400 millions. De nombreux fabricants privés de cahiers proposent un produit fini de qualité appréciable. Avec 4% de part de marché, la filiale SOFACAD est tout simplement évincée du marché. Elle n'arrive plus à se maintenir de manière rentable sur ce marché pour au moins trois (03) raisons. D'abord les coûts de transformation, en raison d'une faible utilisation des capacités, restent élevés, et ne permettent pas un rapport qualité /prix favorable. Ensuite, les installations trop rigides ne répondent pas aux nouvelles gammes exigées par le marché (forme arrondie, double spirale, conditionnement divisionnaire, grosse pagination, ...) et enfin, le poids important du marché informel dans ce créneau a fini par lui asséner le coup de grâce.

6. Pour les boîtes pliantes :

La demande pour les boîtes pliantes est estimée à près de 50.000 tonnes et la part de marché de GIPEC est de 5 %.

La demande est en évolution depuis le démarrage de certains projets industriels dans le domaine des détergents, cosmétiques et pharmaceutiques. De nouvelles niches, comme la micro cannelure, sont apparues sur ce segment appelant ainsi à la modernisation impérative des équipements du GIPEC.

En 2014, La demande sur ce segment afficherait un niveau de 71 000 tonnes en raison de la forte croissance du marché de conditionnement.

Au niveau de la concurrence, on dénombre une centaine de transformateurs concurrents au Groupe.

7. Pour les caisses en carton ondulé :

La demande totale, en caisse carton ondulé, est de 63.000 tonnes en 2003 dont 79% en caisse américaine. Les caisses à découpe spéciale sont de plus en plus demandées par le marché.

La part de marché de GIPEC est de 12%.

Les secteurs utilisateurs sont principalement les détergents, les cosmétiques, l'agroalimentaire, la manufacture, l'électro- ménager et la pharmacie. Les principaux opérateurs totalisent une offre de 130.000 tonnes, nonobstant les projets en cours de maturation, soit le double de la demande du marché.

Les filiales EMGAG et SACAR sont absentes pour la caisse à découpe spéciale et la caisse en micro cannelure, lesquelles se développent rapidement sur le marché au détriment de la caisse classique.

En 2014, la demande en caisses carton ondulé serait de près de 81 000 tonnes.

8. Pour les sacs grande contenance :

La demande du marché algérien, pour le sac grande contenance, est estimée à 220 millions d'unités. Dans un environnement économique national aléatoire et parfois marqué par la récession, la demande s'est concentrée sur deux (02) secteurs : les liants hydrauliques et l'agroalimentaire. La demande a chuté de plus de 100 millions en l'espace de quatre (04) années. La quasi- totalité des entreprises activant dans la semoule et les pâtes alimentaires ont opté pour le sac polypropylène tissé, en substitution au sac papier G.C.

Le ciment est le débouché final le plus important pour les sacs. Les autres utilisateurs sont dans l'agro- alimentaire, notamment ceux produisant les aliments pour animaux. La demande nationale est satisfaite avec une offre avoisinant les 450 millions de sacs. La part de marché du GIPEC est de 46 %.

Au plan de la concurrence, il faut d'abord souligner que ce segment présente deux (02) particularités. La première est que l'offre nationale est deux (02) fois supérieure à la demande (450 pour 220 millions d'unités) ; et la seconde est que certains secteurs ont totalement basculé vers un emballage de substitution, à savoir le sac en polypropylène.

Les capacités installées, dans les produits en polypropylène tissé, dépassent, également les 450 millions de sacs grande contenance.

Le segment sacs, tout support confondu, affiche une capacité totale qui frôle le milliard d'unités, très largement supérieure à la demande nationale. En 2014, celle-ci serait de 305 millions d'unités.

9. Pour les Sacs petite et moyenne contenance :

La demande en sac, petite et moyenne contenance, est estimée à plus de 400 millions de sacs et continuera de croître avec l'accroissement des besoins en emballage

divisionnaire. En 2014, elle serait de l'ordre de 550 millions de sacs. L'émergence de nombreux transformateurs privés conduit, actuellement, à une offre surdimensionnée au regard du niveau de la demande. La part de marché de GIPEC est de 22 %.

Les capacités de transformation de ces sacs sont de 600 millions d'unités, dépassant largement la demande nationale. La substitution par le sac en polypropylène, durant ces dernières années, a été un obstacle à une utilisation plus importante des capacités nationales existantes en support papier. A cet égard, la politique environnementale prônée par les pouvoirs publics n'a pas permis d'infléchir l'impact du plastique polyéthylène, ce qui favoriserait davantage la reprise de la consommation des emballages en papiers.

Les éléments d'appréciation présentés, sur les domaines d'activités stratégiques du Groupe, permettent d'évaluer l'intensité des forces concurrentielles en présence, laquelle est synthétisée ci-dessous :

Tableau 12 : Evaluation de l'intensité des forces concurrentielles

Segments	Rivalité interne	Menace de nouveaux entrants	Menace des produits de substitution	Pouvoir de négociation des clients	Pouvoir de négociation des fournisseurs
-Papier impression écriture	Forte	Faible	Faible	Faible	Forte
-Papier carton d'emballage	Forte	Très Forte	Faible	Moyenne	Faible
-Papier soie doux	Forte	Très Forte	Faible	Forte	Moyenne
-Papiers recyclés	Faible	Forte	Faible	Faible	Faible
-Cahiers scolaires	Forte	Faible	Faible	Forte	Moyenne
- Boîtes	Forte	Forte	Moyenne	Forte	Moyenne
-Caisses	Forte	Forte	Forte	Moyenne	Moyenne
-Sacs G.C	Forte	Faible	Forte	Très Forte	Forte
-Sacs PMC	Moyenne	Faible	Forte	Moyenne	Forte

Source : Gipec : documentation Directions Commerciale et Développement

Ce tableau montre que cette intensité est globalement forte pour l'ensemble des domaines d'activités stratégiques du Groupe.

La rivalité interne s'explique par les facteurs comme la baisse des prix, sur le marché international, due à un surplus de capacités, et certains domaines sont en phase de maturité, avec des fluctuations conjoncturelles (Sac PMC, Sac G.C, Boite). Il y a aussi la

volonté des producteurs mondiaux, ainsi que certains opérateurs privés de gagner des parts de marché importantes, sans omettre les difficultés de différenciation pour certains segments, notamment le Sac G.C, le Sac PMC, le PIE et la Boite.

Le pouvoir des négociations des clients est une force importante, en raison d'une forte concentration des clients importants (les Groupes cimentiers, l'ONAB⁷⁹) pour le Sac G.C, une forte sensibilité des clients pour le prix et une faible différenciation pour ce type d'emballage.

Les fournisseurs ont, globalement, un impact moyen sur l'intensité concurrentielle. Toutefois, ils sont assez concentrés autour de grandes entreprises comme Stora-Enso ou International Paper, mais en raison des surcapacités, ils baissent les prix et diversifient leurs marchés.

Les nouveaux entrants constituent une menace réelle pour l'ensemble des domaines d'activités stratégiques du groupe, à l'exception des produits chlorés où les barrières, notamment technologique et technique sont importantes.

Les produits de substitution ne constituent pas une menace importante à l'exception des sacs G.C et sacs PMC où l'utilisation des sacs tissés en polypropylène est déjà répandue sur le marché.

Que peut-on dire, à présent, des forces et faiblesses /menaces et opportunités du GIPEC dans son ensemble ?

Le bilan suivant permet justement d'avoir un aperçu général sur ces aspects. Il sera déroulé par filiales et par unité.

1. Les papeteries : les deux (02) tableaux 13 et 14, ci-dessous, présentent respectivement les forces et les faiblesses communes, puis spécifiques pour chacune des papeteries.

⁷⁹ Office National des Aliments de Bétail.

TABLEAU 13 : FORCES ET FAIBLESSES COMMUNES AUX PAPETERIES

PAPETERIES	FORCES	FAIBLESSES
- Unité Baba Ali - Unité Mostaganem - Filiale SOPACE (Bourouba) - Filiale PAPCAS (Rebahia) - Filiale PAPIEROSA (Souk Ahras)	- Coût de l'investissement très élevé, ce qui pourrait constituer une barrière d'entrée importante. - Marché porteur - Seuls producteurs (pour le moment) de Papier et carton - Importance relative de la courbe d'expérience liée à l'effet volume et au savoir-faire.	- Qualité des produits : ne répond pas aux normes professionnelles. - Outil de production vétuste et obsolète, nécessitant des investissements sélectifs et coûteux de mise à niveau et de modernisation. - Module et vitesse de fabrication réduits eu égard au niveau actuel de la capacité des machines à papier dans le monde. - Passifs économique et financier lourds : . Résultats déficitaires, . Surendettement, . Niveau d'activité en chute libre. - Effectifs pléthoriques. - Coûts de production élevés et volumes des fabrications faibles. - Surcoûts liés à la non qualité. - Management insuffisant. - Déperdition quasi totale des ressources humaines dans les spécialités papetières.

TABLEAU 14 : FORCES ET FAIBLESSES SPECIFIQUES PAR PAPETERIES		
PAPETERIES	FORCES	FAIBLESSES
Unité Papeterie de Baba Ali (Wilaya Alger)	- Implantation géographique favorable. - Infrastructure importante.	- Outils de production obsolètes et vétustes : . Atelier cellulose : A réformer, . Machine à papier n°2 : A réformer, . Machine à papier n°1 : ne présente plus de réelles perspectives. - Importation de pâte à papier.
Unité Papeterie de Mostaganem (Wilaya)	- Outil de production partiellement et insuffisamment rénové. - Infrastructure importante. - Machine à papier : récupérable car elle pourrait admettre des opérations de modernisation	- Matière première (pâte vierge) importée. - Utilités : énergie, fluide. - Atelier cellulose : A réformer. - Site non pérenne : loi sur le littoral et les superstructures sont fragilisées. - Problème majeur de la ressource hydrique.
Filiale SOPACE (Bourouba- El Harrach (Wilaya Alger) Wilaya	- Proximité (région centre) et utilisation des sources de matières premières locales (vieux papiers et cartons)	- Machine à carton de technologie obsolète : A réformer. - Machine à papier : nécessite des montants d'investissements de modernisation prohibitifs. - Site d'implantation en zone urbaine sans aucune possibilité d'extension de l'assiette.
Filiale PAPCAS (Rebahia- Wilaya Saida)	- Unité intégrée (Papeterie et caisserie) - Utilisation des matières premières locales (F.C.R) - Machine à papier : récupérable car elle pourrait recevoir des opérations de réhabilitation /modernisation.	- Unité éloignée des principaux clients et des sources d'approvisionnement de matières premières (Saida). - Site d'implantation à vocation agropastorale. - Caisserie vétuste et ayant subi déjà un sinistre important (incendie). - Coûts de réhabilitation élevés.
Filiale PAPIEROSA Souk Ahras. (Wilaya)	- Qualité du papier de soie doux appréciée. - Portefeuille client varié . Les deux (02) machines à papier (soie doux et soie dur) sont limitées au niveau de leur capacité originelle.	- Unité éloignée des centres de consommation et des sources d'approvisionnement. - Implantation dans une région à vocation agricole et dans un lit d'oued. - Coût des investissements, de modernisation / réhabilitation prohibitifs pour retrouver, dans le meilleur des cas, les niveaux initiaux des capacités nominales (pour les deux (02) machines).

2. **La transformation du papier et carton :** le tableau, ci-après, synthétise les forces et les faiblesses des filiales du secteur de la transformation.

Tableau 15 : Forces et faiblesses du secteur de la transformation

FILIALES	FORCES	FAIBLESSES
EMBAG (Emballage et boîtes pliantes). Wilaya Bordj Bou Arreridj.	- Outil de production valide. - Expérience et savoir-faire avérés. - Portefeuille client important. - Qualité des produits appréciable. - Résultats d'exploitation positifs. - capacité de production appréciable - filiale viable : à consolider.	- Dépendance des importations pour les matières premières. - Forte concentration d'équipements (sacherie, boîtes pliantes et arts graphiques). - Unité excentrée par rapport au marché et à ses sources d'approvisionnement. - Nécessite des efforts d'adaptation et de réactivité face au marché et aux concurrents. - Management à parfaire. - Effectifs excédentaires. - Faible taux d'utilisation des capacités et outil peu flexible pour le segment boîte pliante.
SACAR (Sacherie –Cartonnerie de Oued Smar). Wilaya Alger.	- Filiale potentiellement viable. - Outil de production performant. - maîtrise du process. - Implantation géographique favorable. - Qualité des produits appréciée. - Portefeuille clients important.	- Gamme de produits limitée pour la caisse. - Structure des prix défavorable par rapport à la concurrence. - Effectifs excédentaires. - Management à parfaire. - Résultats économiques et financiers préoccupants.
ORAN-SACS (Sacherie). Wilaya Oran.	- Implantation géographique favorable. - Résultat d'exploitation équilibré.	- Outil de production vétuste et obsolète qui ne permet aucune mise à niveau. - Mono produit et mono client : position qui préfigure un risque latent d'extinction de l'activité.
SACAEH (Sacherie Ain Lahdjar). Wilaya Saida)	- Outil de production valide, même s'il requiert des investissements de confort. - Qualité du produit appréciée.	- Unité excentrée par rapport au marché. - Implantation dans une région agro-Pastorale. - Effectifs excédentaires. - Gamme de produit limitée au seul sac GC - Résultat d'exploitation négatif.
SOFACAD (Fabrication cahiers scolaires). Mesra –Wilaya Mostaganem.	- Outil de production valide, même s'il requiert certains investissements de confort non négligeables. - Qualité de produit appréciée.	- Coûts de structure trop élevés en rapport avec son activité saisonnière. - Manque de flexibilité de l'outil et gamme de produits restreinte, limitée et non renouvelée. - Résultats d'exploitation négatifs. - poids du marché informel important et une concurrence avérée à l'importation. - Extinction de fait de l'activité.

3. **Récupération des vieux papiers** : le tableau qui suit présente les forces et les faiblesses de l'activité spécifique de récupération des vieux papiers et cartons de la filiale PAPIREC.

Tableau 16 : forces et les faiblesses de l'activité récupération

FILIALE	FORCES	FAIBLESSES
PAPIREC (papiers de récupération) El Harrach -Wilaya d'Alger.	- Gisement appréciable de la matière première locale (fibre cellulosique de récupération) à des prix attractifs. - Réseau implanté à travers les principaux centres urbains du territoire national. - Possibilité d'exportation des vieux papiers et cartons. - Résultats d'exploitation équilibrés. - Bonnes connaissances du métier et des réseaux exploités.	- vétusté du matériel. - process insuffisamment mécanisé. - réseau de collecte insuffisamment structuré et étendu - dépendance quasi-totale des besoins des usines à papier. - Réseau de collecte à parfaire en incluant l'intervention des collectivités locales et des services chargés de l'environnement. - Nécessite des investissements dans le tri et les moyens de conditionnement et de transport de cette matière. - Manque de professionnalisme et de culture dans l'industrie du recyclé. - Faible niveau du management et des ressources humaines.

4. **Distribution des produits papetiers** :

Le **tableau 17** suivant relate les forces et faiblesses de l'activité distribution.

UNITE	FORCES	FAIBLESSES
Unité Centrale de Distribution de produits papetiers (Baba -Ali- Wilaya d'Alger).	- Infrastructure de distribution de type industriel. - des centres de distribution importants et répartis sur l'ensemble du territoire.	- Déficits importants. - Lourd endettement. - Produits papetiers souvent non compétitifs, par rapport aux produits de la concurrence (locaux et importés). - Produits papetiers souvent indisponibles à la vente, notamment pour la consommation de masse, et pas compétitifs par rapport aux produits de la concurrence (locaux et importés). - Effectifs excédentaires. - Absence totale de culture commerciale. - Faible niveau du management. - s'oriente vers la cessation d'activité.

Examinons maintenant les opportunités et menaces par segment d'activité :

Le **tableau 18** qui suit va permettre de synthétiser les principales menaces et opportunités par domaines d'activités stratégiques.

SEGMENTS STRATEGIQUES	MENACES	OPPORTUNITES
-Papier Impression et Ecriture.	- Forte pression exercée par les produits d'importation finis et semi finis. - Extinction de fait de cette activité. - Démantèlement tarifaire.	- Marché stable et porteur - Diversification des secteurs clientèles. - Susciter l'intérêt des leaders mondiaux dans cette industrie.
-Papier et cartons d'emballage.	- Forte pression exercée par la concurrence avec les produits d'importation. - Extinction de certains produits en déclin. - Attrait certain pour ce segment et apparition imminente d'un concurrent national avec une capacité de production de 140.000 t/an.	- Marché à fort potentiel de croissance. - Possibilité de réduire les coûts par l'alternative des papiers recyclés. - Diversification des secteurs clientèles. - Susciter l'intérêt des leaders mondiaux dans cette industrie.
-Papier soie doux et papiers fins.	- Pression sur les produits finis par la concurrence nationale et les produits d'importation. - Exigence qualitative de plus en plus sévère pour la matière produite. - Démantèlement tarifaire. - Attrait certain pour ce segment et apparition imminente d'un concurrent producteur national d'une capacité de 25.000 t/an.	- Marché de la transformation en phase de croissance. - Diversification des secteurs utilisateurs. - Prix élevés à l'importation.
-Vieux papiers et cartons de récupération.	- Incapacité chronique des papeteries (Bourouba et Rebahia) à maintenir et encore moins à augmenter leurs taux de consommation de vieux papiers. - Destruction pure et simple de cette matière première. - Exportation massive et non contrôlée des déchets de papiers et cartons nobles. - Existence d'une concurrence informelle difficile à contenir	- L'existence d'un gisement local renouvelable à un prix attractif. - Véritable matière première dont les excédents peuvent être placés sur le marché international. - Produits de substitution à certaine pâte vierge importée. - Exportations pour booster la création de petites entreprises dans la récupération. - Mise en place d'une certification ISO. - La contractualisation annuelle favorise la fidélisation des fournisseurs.

SEGMENTS	MENACES	OPPORTUNITES
-Boite pliante	- Forte concurrence locale exerçant une pression par les prix. - Naissance de nouveaux créneaux de conditionnement. (plastique, micro cannelure)	- Diversification des secteurs clientèles. - Potentiel de croissance de l'emballage divisionnaire.
-Cahiers scolaires	- Forte pression de la concurrence (qualité et prix). - Saturation du marché. - Extinction de fait de cette activité.	- Marché stable à croissance faible. - Possibilité d'intégration mondiale (exportation, processing). - Ce segment intéresse certains investisseurs nationaux privés.
-Sac grande contenance (GC)	- Forte concurrence locale. - Forte pression sur les prix du fait d'un marché en surcapacité. - Pouvoir de négociation du client important. - Produits de substitution. - Demande nationale stagnante en raison d'un taux de croissance faible voir négatif.	- Marché stable. - Possibilités de partenariat à développer pour atténuer les pouvoirs du client (secteur cimentier public) - Incidence des lois sur la protection de l'environnement et du consommateur (lutte contre le plastique). - Possibilité de débouchés pour certains marchés, à l'exportation.
-Sac petite et moyenne contenance (PMC)	- Forte concurrence directe et par les produits de substitution (sac alimentaire, sac shopping, sac poubelle) - Pression par les prix du fait d'un marché en surcapacité.	- Possibilité de croissance de la consommation d'emballages divisionnaires. - Retour progressif du sac papier dans le secteur de l'agroalimentaire.
Produits chlorés.	- Niche pouvant constituer un attrait certain pour des investisseurs industriels et financiers. - Apparition de nouvelles technologies dans le domaine de l'électrolyse et des normes sévères au plan environnemental. - Importations de produits et production possible d'un excédent de chlore par l'ENIP (Industries pétrochimiques).	- Marché à fort potentiel de croissance. - Diversification des secteurs clientèles. - Bonne position sur le marché. - Susciter l'intérêt des leaders mondiaux dans cette industrie chimique. - Possibilité d'exportation du chlore liquide.

A ce stade, nous avons présenté ,dans une première étape , l'analyse de l'environnement concurrentielle, technique et socio-économique dans lequel évolue l'industrie papetière nationale, notamment publique, cristallisée, après toutes les restructurations évoquées, autour de notre étude de cas, à savoir le Groupe GIPEC. Dans la seconde étape qui suit, on examine la situation interne économique et financière de ce dernier, ainsi que son évolution sur la période 1999 – 2009. Nous mettrons en exergue les difficultés rencontrées et les efforts fournis en vue de sensibiliser, mais en vain, les pouvoirs publics sur cette tendance structurelle de la baisse des performances de cette filière, notamment dans la production de base à savoir la pâte à papier et le papier.

3.3.2. Diagnostic économique et financier

Ce diagnostic économique et financier se fera de manière un peu plus détaillé sur la période **1999-2003**, mais il sera suivi et complété par la présentation de l'évolution de la situation du Groupe, respectivement sur les périodes **2004-2005**, puis **2007-2009**. Outre l'intérêt historique de cette étude de cas réelle, il y a lieu de signaler l'intention, aujourd'hui, des pouvoirs publics, à travers le Ministère de l'Industrie de relancer un certain nombre de filière industrielle dont celle de la cellulose.

- La période **1999-2003** ou le constat, sans équivoque, de l'effondrement économique et financier du GIPEC.

Le GIPEC comprend dans son patrimoine, dix (10) filiales exploitant onze (11) usines, deux (02) unités de production et une(01) unité centrale de distribution disposant de seize (16) agences commerciales non filialisées relevant de la société-mère. Son capital social de départ est de 1.000.000 DA. Il dispose d'un potentiel technique de 300.000 tonnes de capacité nominale de production, tous produits confondus.

Le GIPEC est ainsi composé de treize (13) entités distinctes ou centres de profits présentés dans le tableau suivant :

Tableau 19: Capacités annuelles nominales par activité et par filiale et unité.

ACTIVITES	FILIALES et UNITES	CAPACITES NOMINALES (Tonnes ou Unités)
-Papier Impression et écriture	-Papeterie de Mostaganem -Papeterie de Baba-Ali	33 000 T 22 000 T
Total Papier Impression et écriture		55 000 Tonnes
-Papier d'emballage	-Papeterie de Bourouba (SOPACE) -Papeterie de Rebahia (PAPCAS) -Papeterie de Souk Ahras (PAPIEROSA)	26 500 T 33 000 T 5 000 T
Total Papier d'emballage		64 500 Tonnes
-Carton Compact	-Papeterie de Bourouba-El Harrach) (SOPACE)	25 000 T
-Papiers sanitaires et domestiques	-Papeterie de Souk-Ahras (PAPIEROSA)	5 000 T
-Produits chimiques de base : Chlore / Soude	-Unité Electrolyse de Baba-Ali -Unité Electrolyse de Mostaganem (SOACHLORE-Mostaganem))	13 500 T 15 200 T
Total Produits chlorés		28 700 Tonnes
-Sacs grande contenance (G.C)	-EMBAG (BordjBouArreridj) -SACAR (Oued Smar) -SACAEH (Ain El Hadjar-Saida) -ORAN-SACS (Oran)	120 000 000 U 70 000 000 U 60 000 000 U 10 000 000 U
Total Sacs G.C		260 000 000 Unités
-Sacs petite et moyenne contenance (PMC)	-EMBAG (Bordj Bou Arreridj) -SACAR (Oued Smar)	250 000 000 U 50 000 000 U
Total Sacs PMC		300 000 000 Unités
-Boites pliantes	-EMBAG (Bordj Bou Arreridj)	10 000 T
-Caisses carton	-SACAR (Oued Smar) -PAPCAS (Saida)	24 500 T 13 000 T
Total Caisses carton		47 500 Tonnes
-Cahiers scolaires	SOFACAD (Mesra-Mostaganem)	150 000 000 Unités
-Récupération des papiers et cartons	PAPIREC (EL Harrach)	70 000 Tonnes
-Distribution de produits papetiers	Unité centrale distribution (Baba Ali-Alger)	50 000 m ² dont 35 000m ² couverts.

Source : Gipec -Tableau reconstitué par nos soins.

- Examinons, en premier lieu, la situation au niveau de l'activité économique :

Le regroupement des principaux indicateurs économiques, sur la période 1999-2003, dans le tableau ci-dessous, va nous permettre d'évaluer la situation du Groupe :

Tableau 20 : Principaux indicateurs économiques (1999-2003)

U = 10⁶ DA

Indicateurs	1999	2000	2001	2002	2003
-Niveaux d'activités	34%	30%	32%	28%	22%
-Parts de marché	23%	19%	16%	15%	12%
- Valeur ajoutée	1.693	1.572	1.455	1.246	910
-Excédent Brut d'exploitation (EBE)	357	(102)	(114)	241	(402)
- Résultats économiques	(21)	(609)	(656)	(310)	(990)
- Résultats nets	(600)	(2.275)	(1.357)	(265)	(2.138)

Source : GIPEC- compilation états financiers DFC et rapports annuels Contrôle de Gestion

NB/les chiffres entre parenthèses signifient qu'ils sont négatifs.

Il en ressort, clairement, une baisse progressive et générale des niveaux d'activité. Dès sa création en 1999, le GIPEC accusait déjà un taux de sous activité très important, de l'ordre de 60%. On observe aussi, un rétrécissement général et drastique de ses parts de marché qui dénote que le secteur papetier public commençait à perdre, bien avant la création du Groupe, ses différentes positions de leader dans un certain nombre de ses domaines traditionnels.

En 2003, le Groupe GIPEC n'a plus la position de leader dans la quasi-totalité des domaines d'activités stratégiques qu'il détenait, auparavant, avec 40% des parts de marché.

La chute vertigineuse, de près de 50% de la valeur ajoutée en 2003 par rapport à 1999, ne pouvait que présager un excédent brut d'exploitation négatif et générer des résultats économiques négatifs. De ce fait, le Groupe est le siège d'un processus structurel, cumulatif et généralisé de dépérissement de ses activités économiques et de

déclin, particulièrement de l'industrie de base de la cellulose (pâte à papier) et du papier.

Autrement dit, l'endettement et son coût ne sont pas la cause première, ni la cause directe de ces résultats dès lors que le Groupe enregistre sur toute la période un EBE négatif et des résultats économiques (avant frais financiers) négatifs.

Cette situation traduit l'inaptitude du Groupe à être un producteur net de ressources, notamment avec une capacité d'autofinancement négative.

Les causes profondes, à l'origine de cette évolution, sont au niveau des facteurs historiques (héritage des projets et conditions de création de l'entreprise...), endogènes (gouvernance du Groupe), mais aussi de l'environnement concurrentiel et institutionnel (gouvernance des pouvoirs publics, absence de normes et de règles de fabrication, poids du marché informel ...).

- Analysons l'activité économique à travers les résultats des deux (2) tableaux 21 et 22, ci-dessous, lesquels présentent respectivement l'évolution des activités physiques et de ventes par domaine d'activités stratégiques (DAS), au nombre de cinq (05), sur la période 1999/2003, et leur contribution aux résultats (en prenant l'exercice 2003 comme année de référence) :

Tableau 21 : Evolution des activités physiques et de ventes par DAS (1999/2003)

DOMAINES D'ACTIVITES STRATEGIQUES (DAS)		BAISSE DES ACTIVITES DE PRODUCTION	BAISSE DES ACTIVITES DE VENTES
1	-Papeteries	64%	57%
2	-Emballage et conditionnement	39%	48%
3	-Electrolyse	6%	35%
4	-Articles scolaires	91%	88%
5	-Récupération papiers et cartons	23%	12%

Source : Gipec – Compilation des documents financiers et du contrôle de gestion.

Tableau 22 : Contribution des DAS aux résultats (Année de référence 2003)

U = 10³ DA

DOMAINES D'ACTIVITES	EXCEDENT BRUT D'EXPLOITATION (EBE)	RESULTATS ECONOMIQUES	RESULTATS NETS
-Papeteries	(355.334)	(565.063)	(970.024)
-Emballage et conditionnement	(16.215)	5.491	(86.356)
-Electrolyse	174.333	95.998	81.860
-Articles scolaires	(21.523)	(18.728)	(77.227)
-Récupération papiers et cartons	(2.860)	834	(420)

Source : GIPEC–Compilation de documents financiers.

On relève clairement que le déclin est essentiellement dû aux contre-performances des activités : papeteries (toutes les unités et filiales), articles scolaires (SOFACAD) et de l'emballage, lié aux filiales SACAR et SACAEH.

La baisse d'activité pour le DAS « Emballage et conditionnement », compte tenu de son poids relatif dans le chiffre d'affaires total, prend des proportions importantes car il constitue, comme on le verra plus loin à travers la matrice du Boston Consulting Group (BCG), avec le DAS Electrolyse les « vaches à lait » principales. Par contre, la baisse d'activité dans le domaine « Electrolyse » est l'expression de contraintes d'ordre technique et structurel.

La régression du DAS « Récupération » est d'abord une conséquence directe de la baisse des activités des papeteries, alors qu'il représente, au plan du cycle de vie, un domaine en croissance. Ceci nous permet d'examiner la structure de la matrice du BCG et les caractéristiques de l'ensemble du portefeuille d'activités du GIPEC.

L'analyse du portefeuille d'activités, après la représentation graphique de la dite matrice ci-dessous, classe ces dernières en quatre (04) catégories :

- . La catégorie des « Vedettes » : Récupération des vieux papiers et cartons (R4).
- . La catégorie des « Dilemmes » : Papiers Soies Doux et Domestiques (P3).

. La catégorie des « Vaches à lait » : produits chlorés (C10), Sacs G.C (E6), Sacs PMC (E7) et Boîtes pliantes (E9).

. Enfin, la catégorie des « Poids morts » : Papier impression écriture (P1), Papiers cartons (P2), Cahiers scolaires (T5) et Caisses cartons (E8).

Cette répartition est visualisée avec l'application du modèle d'analyse stratégique, conçu par le Boston Consulting Group (BCG), et dont les paramètres de construction sont synthétisés dans le tableau ci-après :

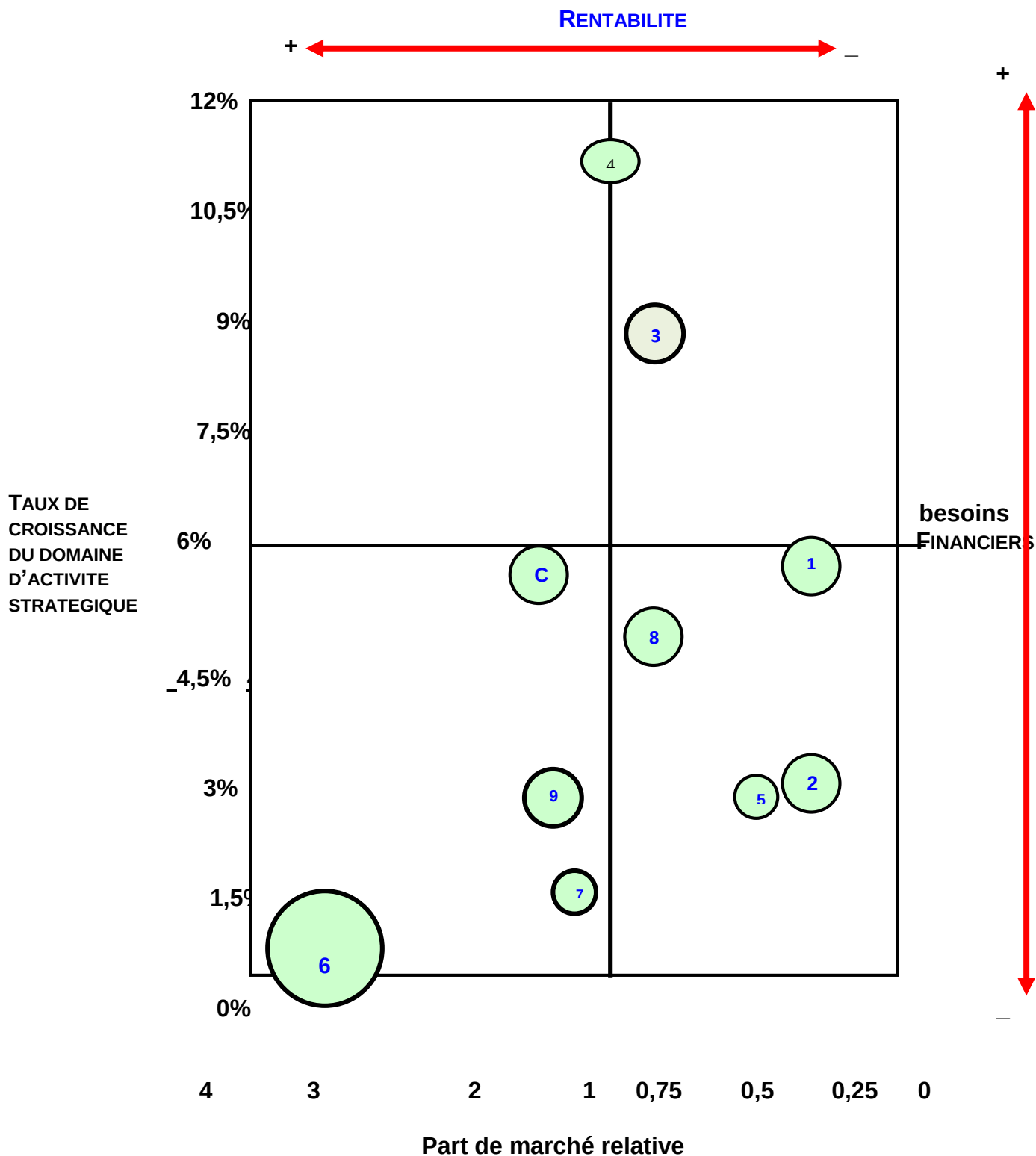
Tableau 23 : Paramètres de la matrice BCG du GIPEC -Année de référence 2003.

Intitulés	Domaines d'activités stratégiques (DAS)	Taux de croissance (1998 – 2014)	Parts de marché du GIPEC(1)	Parts de marché du concurrent principal(2)	Part relative de marché du GIPEC (1/2)	Poids du DAS dans le chiffre d'affaires
1 (P)	-Papier impression écriture (PIE)	5,7%	4%	21%	0,2	10%
2(P)	-Papiers carton	3%	5%	27%	0,2	11%
3(P)	-Papiers sanitaire et domestique (PSD)	7,9%	18%	20%	0,9	5%
4(R)	-Récupération papiers et cartons	11,3%	19%	17%	1,1	1%
5(T)	-Cahiers scolaires	3,2%	4%	13%	0,3	2%
6(E)	-Sacs grande contenance	0,9%	46%	15%	3,1	35%
7(E)	-Sacs petite et moyenne contenance	2%	22%	20%	1,1	2%
8(E)	-Caisses carton	5%	12%	18%	0,7	12%
9(E)	-Boîtes pliantes	4%	5%	4%	1,3	8%
10(C)	-Produits chlorés	5,7%	45%	30%	1,5	14%

Source : GIPEC – Direction Commerciale

P : papeterie / E : emballage / R : récupération / C : produit chlorés / T : cahiers scolaires.

**SCHEMA 3 : ANALYSE DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITES :
MATRICE BCG DE GIPEC – ANNEE 2003**



Quels sont les enseignements et que peut-on dire des caractéristiques de base de ce portefeuille d'activités ?

On peut les énumérer comme suit :

- . Le GIPEC n'a plus d'activités " Vedettes" qui puissent lui garantir sa pérennité future, à l'exception du domaine d'activité stratégique (DAS) Récupération (pour autant qu'il puisse se développer).

- . Une seule activité en position de « Dilemme", à savoir le segment papier soie doux où la prescription stratégique est de "Doublant la mise ou abandonner".

- . Tous les autres segments du DAS Papeterie, à savoir les papiers d'emballage et les papiers impression écriture, et le DAS Articles Scolaires relèvent des "Poids morts ». La prescription stratégique consiste à l'abandon immédiat (ou au retrait progressif pour certains).

- . Par ailleurs, les "vaches à lait" du Groupe se situent dans certains segments du DAS "Emballages" et du DAS "Electrolyse", où il importe de faire, dans une préoccupation de logique financière, la distinction entre "l'Emballage » et « l'Electrolyse ». En effet, pour le DAS "Emballage", il est au stade de la maturité et pourrait amorcer la phase de déclin. La prescription stratégique à adopter serait de reconquérir et préserver les positions dominantes du Groupe sur les couples produits/marchés où il est encore en position de force, sans investissement majeur et se retirer de ceux où il est structurellement en mauvaise posture.

Pour le DAS " l'électrolyse », il ne sera plus possible de se contenter de " traire" car il faudrait prendre l'option d'organiser et de planifier sa sortie, faute de quoi il risque de se retrouver, sans préavis, dans le lot des poids morts. Aussi, il est recommandé de mûrir et de relancer cette activité (bien évidemment, cette recommandation avait un sens au début des années 2000 ; elle n'en a plus aujourd'hui). Pour tenter d'en faire une "vedette" en doublant la mise. C'est-à-dire, en engageant un investissement de remplacement conséquent et plus précisément la réalisation d'une nouvelle usine, sur un nouveau site. Ce DAS « Electrolyse», faut-il le rappeler, connaît un essoufflement dans son taux de croissance, une érosion dans ses taux de rentabilité économique et financière car les équipements industriels arrivent en fin de vie. Par ailleurs, ses deux (02) sites urbains sont frappés par les dispositions de la loi sur l'environnement.

En définitif, cette matrice révèle que le portefeuille d'activités stratégiques du Groupe GIPEC est non seulement vieillissant mais aussi fortement déséquilibré. Elle présente les caractéristiques typiques du portefeuille d'une entreprise qui n'a pas su, ou pas pu préparer son avenir, ou encore d'une entreprise qui s'est longuement endormie sur ses lauriers.

Telle est la situation économique du GIPEC en 2003. Voyons, à présent, sa situation financière que l'on peut appréhender par diverses méthodes complémentaires.

Au préalable, il est utile de regarder le bilan d'ouverture à la création du Groupe, soit au 1^{er} janvier 1999. Il se présente comme suit :

Tableau 24 : Bilan d'ouverture du GIPEC (1^{er} Janvier 1999)

		U = 10 ⁶ DA	
ACTIF	Montant	PASSIF	Montant
Valeurs immobilisées	4.528	Capitaux propres	976
Stocks	2.924	Dettes long et moyen terme	5.536
Créances	1.462	Dettes court terme	1.723
Disponibilités	765	Dettes financières	1.444
Total	9.679	Total	9.679

Source : GIPEC- DFC

Que peut-on dire de ce bilan d'ouverture et que fait-il apparaître ?

L'actif net représentant 65% du capital social, il est relativement bas et traduit la fragilité de sa structure financière dès la création Groupe. Le fonds de roulement est insuffisant et ne permet pas de couvrir la totalité des besoins en fonds de roulement permanents. Cette situation se traduit par une trésorerie négative qui plonge le Groupe, dès sa création, dans la spirale du financement de l'exploitation par le recours au découvert bancaire. L'endettement, long et moyen terme, est élevé et

disproportionné par rapport au niveau de l'actif net de départ puisqu'il représente presque 6 fois cet actif net.

En outre, la capacité d'autofinancement est négative, de l'ordre de (472 MDA), au regard des mauvais résultats réalisés par les ex CELPAP et ENEPAC avant leur fusion-absorption par le GIPEC. Il est évident que le GIPEC a été doté, à sa naissance, d'une structure financière très déséquilibrée, laquelle ne manquera pas d'hypothéquer lourdement sa situation financière future.

Le constat précédant est corroboré par la surface financière de départ du GIPEC, également négative, comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau 25: surface financière du GIPEC en 1999 et 2003.

		U = 10 ⁶ DA	
RUBRIQUES		SURFACE FINANCIERE de DEPART en 1999. (à la création du GIPEC)	SURFACE FINANCIERE en 2003
1	Norme d'endettement admise (Capitaux propres X 2)	1.952	1.468
2	Endettement (net)	6.215	8.665
3	Capacité d'endettement additionnel (1-2)	(4.263)	(7.197)
4	Fonds de roulement global	1.985	(1.283)
5	Surface financière (3 + 4)	(2.278)	(8.480)
6	Importance de la surface financière (Surface financière /Capitaux investis)	(32%)	(90%)

Source : GIPEC - DFC

NB/les chiffres entre parenthèses sont négatifs.

C'est une surface financière de départ aberrante car elle traduit le surendettement, dès la création du Groupe, lequel va évoluer en s'aggravant à fin 2003.

- Analyse financière par les scores

En appliquant la méthode de l'analyse par les scores pour le GIPEC, la fonction de CONAN et HOLDER⁸⁰, dont les paramètres sont présentés, dans le tableau ci-dessous, révèle que la valeur du score Z a évolué selon une forte courbe décroissante, dont la pente est significative de l'ampleur de l'effondrement financier du Groupe :

Tableau 26: paramètres du score Z du GIPEC

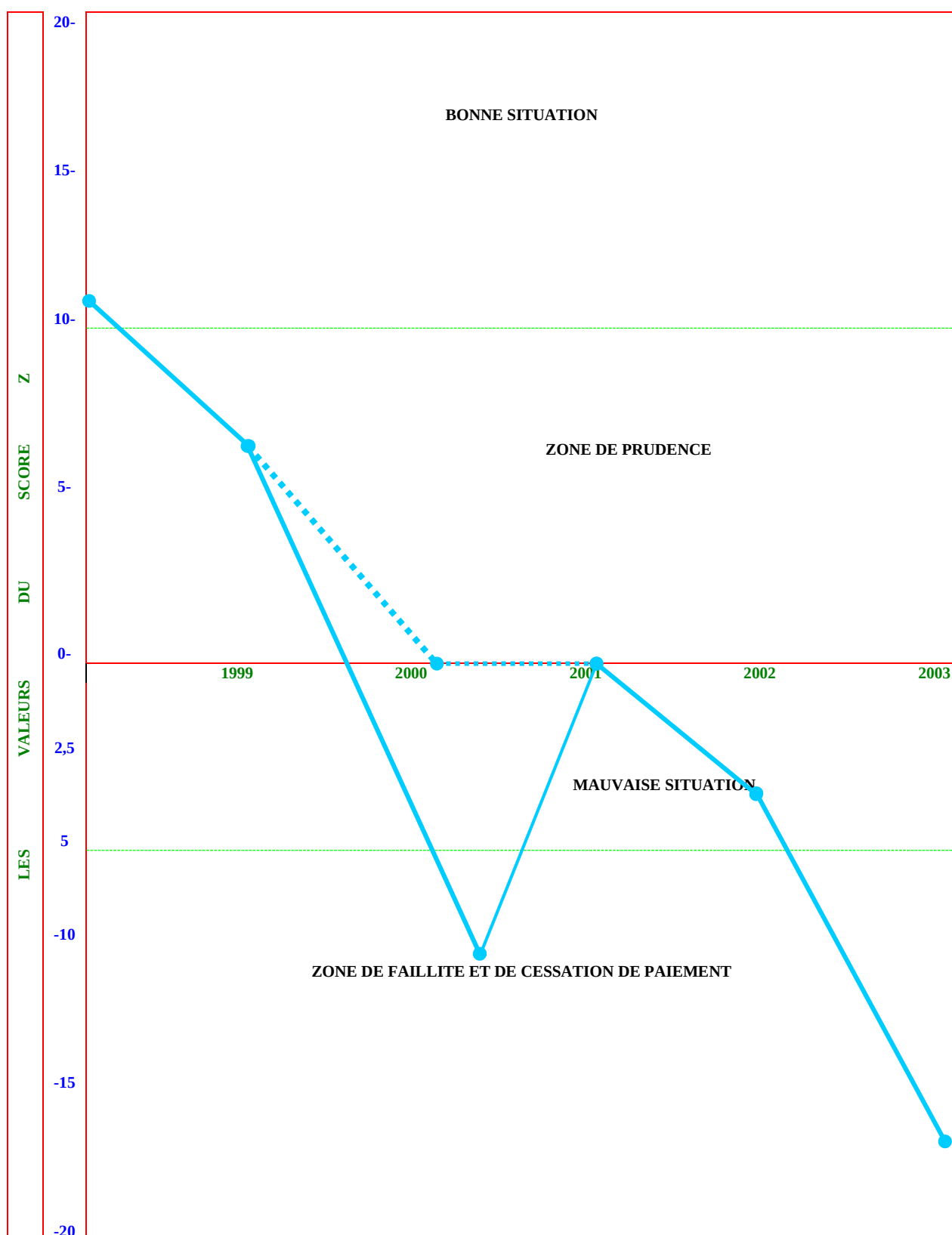
Années	Score Z
Bilan d'ouverture	9,34
1999	3,61
2000	(15,91)
2001	(1,533)
2002	(6,01)
2003	(20,32)

Source : GIPEC-DFC.

En effet, le Groupe, né dans la zone de prudence, se trouve dès 1999 dans la zone de " situation mauvaise " et, à partir de 2002 directement dans la zone de faillite et de cessation de paiement. Les résultats sont visualisés dans le Schéma 4, ci-après :

⁸⁰CONAN et HOLDER ont étudié les valeurs de 31 ratios, applicables à 190 PME. Ainsi , Ils ont pu développer la fonction-score.

Schéma 4 : La fonction de CONAN ET HOLDER du GIPEC



Source : GIPEC-DFC

NB/- La chute brutale de 2000 est due aux dysfonctionnements du système comptable de GIPEC (Hors exploitation).

- La courbe réelle est corrigée, par GIPEC, par la courbe en pointillée.

- Procédons maintenant à une analyse financière, par les flux, en regroupant les soldes intermédiaires de gestion, sur la période, dans le tableau suivant :

Tableau 27 : soldes intermédiaires de gestion 1999-2003

U = 10⁶ DA

SOLDES INTERMEDIAIRES DE GESTION	1999	2000	2001	2002	2003
- Chiffre d'affaires	6.792	5.395	5.399	4.705	3.948
- Valeur ajoutée	1.693	1.572	1.455	1.249	910
- Excédent brut d'exploitation	357	(102)	(114)	241	(402)
- Résultats économiques	(21)	(609)	(656)	(310)	(990)
- Résultats nets	(600)	(2.275)	(1.357)	(265)	(2.138)
- Capacité d'autofinancement	(223)	(1.768)	(814)	286	(1.550)

Source : GIPEC – Compilation des états financiers.

Il ressort, là aussi, que la chute drastique et progressive du chiffre d'affaires, de l'ordre de 60% en 2003 par rapport à 1999, confirme le dépérissement généralisé des activités économiques. L'excédent brut d'exploitation, les résultats économiques, les résultats nets ainsi que la capacité d'autofinancement sont négatifs sur toute la période 1999-2003.

Autrement dit, le GIPEC est un consommateur net de ressources. Il est, aussi, dans une situation d'effondrement financier, à l'exception de trois (03) entités qui réalisent des résultats satisfaisants.

Aussi, le Groupe génère, depuis sa création, des résultats économiques et financiers négatifs ainsi qu'une trésorerie négative qui attestent d'une cessation de paiement avérée. Ils sont le reflet des contreperformances économiques des actifs économiques disponibles, mais aussi de la faiblesse du portefeuille d'activités stratégiques.

Nous évoquerons, par la suite, les contributions des différentes filiales et unités à la formation de ces résultats déficitaires et de cette trésorerie nette négative, tout en sachant que l'endettement et son coût ne sont pas la cause première et directe de cet effondrement financier.

En tout état de cause, le GIPEC est imbriqué dans une véritable spirale infernale où les besoins de fonds financiers aggravent le recours au découvert bancaire qui nourrit

le crédit bancaire à moyen terme (CMT) lequel, à son tour, n'est remboursé que par le recours au découvert bancaire.

Par ailleurs, les besoins en fonds de roulement connaissent, sur la période, une évolution dite en « ciseau », dont la représentation graphique est présentée plus loin :

- . Baisse annuelle moyenne du chiffre d'affaires : 11%
- . Baisse annuelle moyenne du fonds de roulement :32%
- . Baisse annuelle moyenne des besoins en fonds de Roulement : 1%

C'est ainsi que le poids relatif des stocks et créances, par rapport au chiffre d'affaires, n'a pas cessé d'augmenter, aggravant la trésorerie négative, d'exercice en exercice, comme l'indique le tableau ci-dessous :

Tableau 28: poids des stocks et des créances (année 1998)

Année	Poids des stocks et des créances (%)
1998(bilan d'ouverture)	63
1999	66
2000	69
2001	69
2002	83
2003	82

Source : GIPEC – DFC (Compilation états financiers).

Conséquemment à la chute drastique du fonds de roulement, devenu négatif en 2003, et à la rigidité relative de la baisse des besoins en fonds de roulement, la trésorerie négative a connu une détérioration alarmante sur la période, comme présenté dans le tableau suivant :

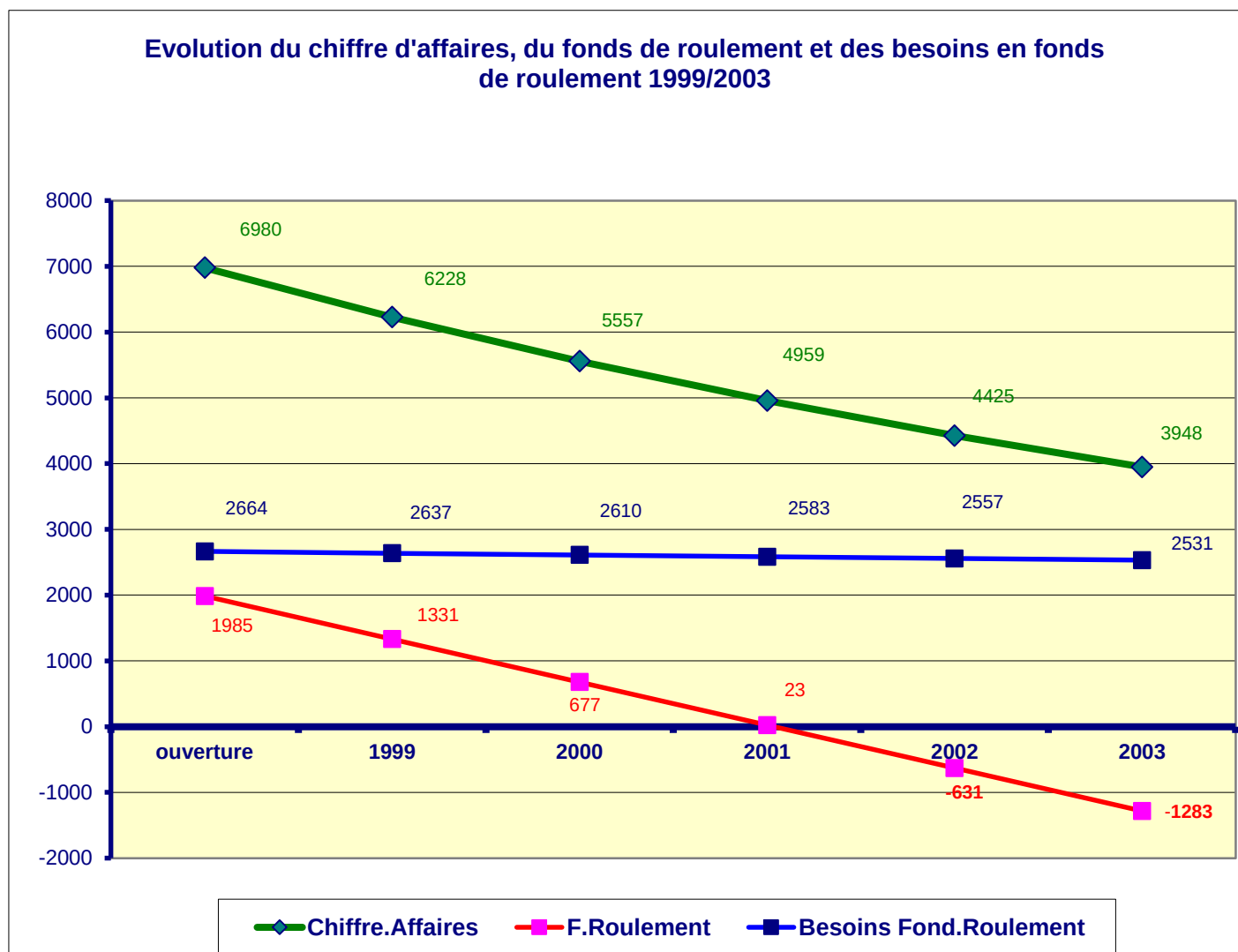
Tableau 29 : situation de la trésorerie nette 1999-2003

U = 10 ⁶ DA	
Année	Trésorerie nette
Bilan d'ouverture	(679)
1999	(1.249)
2000	(2.423)
2001	(1.542)
2002	(2.445)
2003	(3.813)

Source : GIPEC – DFC (Compilation des états financiers).

En effet, la trésorerie négative, dont a été doté le Groupe lors de sa création, a été multipliée presque par 6, sous l'effet de cet effondrement économique et financier.

SCHEMA 5: illustration de l'effet « ciseau » sur la période 1999/2003



Source : GIPEC – DFC (Compilation des états financiers).

A ce niveau, on peut confirmer cette situation à travers deux (02) ratios synthétiques que sont les rentabilités financière et économique (l'endettement et son coût sont exclus)

Ils sont calculés, sur l'année moyenne de la période 1999-2003, et attestent effectivement de cet effondrement :

- . La rentabilité économique (**Re**), est négative soit: (5,47%).
- . La rentabilité financière(**Rf**), est négative de : (505,69%).

En définitif, il importe de retenir que l'objectif premier de réaliser des résultats économiques bénéficiaires reste incontournable pour toute société commerciale, quel que soit le niveau de son endettement par ailleurs.

Justement, l'endettement global a connu un accroissement important sur cette période pour culminer à un niveau insupportable. Il est passé de 8.702 MDA (bilan d'ouverture) à 11.113 MDA en 2003, dont 3.500 MDA de dettes envers le Trésor. L'endettement bancaire (hors intérêts échus) a atteint 4.500 MDA, dont 3.000 MDA de découvert bancaire.

Il est intéressant de connaître la contribution des filiales et unités aux résultats du Groupe. Aussi, ces contributions, telles qu'elles ressortent du tableau ci-dessous, font apparaître les résultats suivants :

- **L'activité papeterie** est à l'origine, de manière prépondérante, de l'effondrement financier:
 - . Participation à l'EBE négatif (85%)
 - . Participation aux résultats économiques négatifs..... (83%)
 - . Participation aux résultats déficitaires..... (73%)
 - . Participation à la capacité d'autofinancement négative..... (75%)
- **Les activités articles scolaires et distribution** : si l'on incluait ces activités avec celles des papeteries, la contribution aux résultats négatifs s'élèverait comme suit:
 - . EBE négatifs..... (98%)
 - . Résultats économiques négatifs (93%)
 - . Résultats nets négatifs (92%)
 - . Capacité d'autofinancement négative (97%)

On conclut que les activités cumulées liées à la papeterie, aux cahiers scolaires et à la distribution des produits papetiers sont, à 95%, à l'origine de cet effondrement.

- **L'activité électrolyse**, gérée par la filiale SOACHLORE, est bénéficiaire.

- **L'activité emballage** : la filiale EMBAG est bénéficiaire. Les deux (02) autres filiales, à savoir SACAR et SACAEH peuvent paraître potentiellement viables. Elles révèlent néanmoins une inquiétante détérioration de leurs performances en 2003. Par contre, la position de la filiale ORAN SACS est atypique, car elle semble maintenir un certain équilibre, économique et financier, mais combien fragile en raison de sa situation structurelle de mono-produit / mono-client. Par ailleurs, elle exploite un équipement totalement obsolète et vétuste datant des années 1950.
- **L'activité récupération papier** : la précarité financière de la filiale PAPIREC nécessite, du fait de son caractère stratégique et d'un marché en croissance, la mise œuvre d'un plan de mise à niveau pour asseoir durablement ses objectifs de performance.

TABLEAU 30 : CONTRIBUTION DES FILIALES et UNITES AUX RESULTATS DU GROUPE
(Année 2003)

U = 10⁶ DA

FILIALES ET UNITES	EXCEDENT BRUT D'EXPLOITATION		RESULTATS ECONOMIQUES		RESULTATS NETS		CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT	
1-PAPETERIE								
	(38)	(12)%	(151)	(22%)	(369)	(28%)	(256)	(29%)
	(83)	(26%)	(106)	(16%)	(177)	(13%)	(154)	(17%)
	(28)	(9%)	(69)	(10%)	(127)	(10%)	(86)	(10%)
(58)	(18%)	(109)	(16%)	(143)	(11%)	(92)	(10%)	
(66)	(20%)	(130)	(19%)	(154)	(11%)	(89)	(9%)	
TOTAL PAPETERIE	(273)	(85%)	(565)	(83%)	(970)	(73%)	(677)	(75%)
2- EMBALLAGE								
	100	29%	42	28%	8	13%	66	30%
	34	10%	(19)	(3%)	(61)	(5%)	(8)	(1%)
(-5)	(-2%)	(27)	(4%)	(41)	(3%)	(18)	(2%)	
16	5%	10	7%	1	-	6	3%	
TOTAL EMBALLAGE	145	42%	6	28%	(93)	5%	46	30%
3- FILIALE SOACHLORE	172	50%	96	64%	53	87%	129	59%
4- FILIALE PAPIREC	19	6%	1	1%	(1)	-	18	8%
5- FILIALE SOFACAD	(22)	(7%)	(19)	(3%)	(77)	6%	(51)	(6%)
6- UNITE de DISTRIBUTION	(23)	(6%)	(53)	(8%)	(172)	13%	(143)	(16%)
TOTAL GENERAL	(18)	100%	(534)	100%	(1.260)	100%	(678)	100%

Source : GIPEC -Compilation des états financiers.

- Il est utile de connaître le positionnement financier du potentiel de GIPEC, grâce à une illustration à travers la présentation de la matrice exposée plus loin. Celle-ci est construite sur deux axes, à savoir les contributions à l'EBE et aux chiffres d'affaires. Elle révèle que si l'on devait s'en tenir au seul diagnostic économique et financier du Groupe, le devenir des filiales et unités serait le suivant :

Filiales et Unités à fermer	Filiales à maintenir
- Papeterie : . Filiale SOPACE . Filiale PAPCAS . Filiale PAPIEROSA . Unité Mostaganem . Unité Baba Ali	- Electrolyse : Filiale SOACHLORE
	- Emballage : . Filiale EMBAG . Filiale ORAN SACS . Filiale SACAR
- Emballage : . Filiale SACAEH	- Récupération : . Filiale PAPIREC
- Distribution : . Unité DISTRIBUTION	---
- Articles scolaires : . Filiale SOFACAD	---

Mais, il n'est jamais recommandé de prendre des décisions importantes et/ou scruter l'avenir uniquement à partir d'un diagnostic économique et financier, figé sur une période passée et d'en extrapoler, de manière automatique et quasi certaine, les tendances futures.

Le tableau (31) suivant synthétise les données permettant de déterminer la contribution des filiales et unités au chiffre d'affaires et à l'excédent brut d'exploitation, pour l'année de référence 2003. Il nous permet une illustration matricielle des résultats globaux du positionnement financier de l'ensemble du potentiel productif du GIPEC sur cette même année (schéma 6).

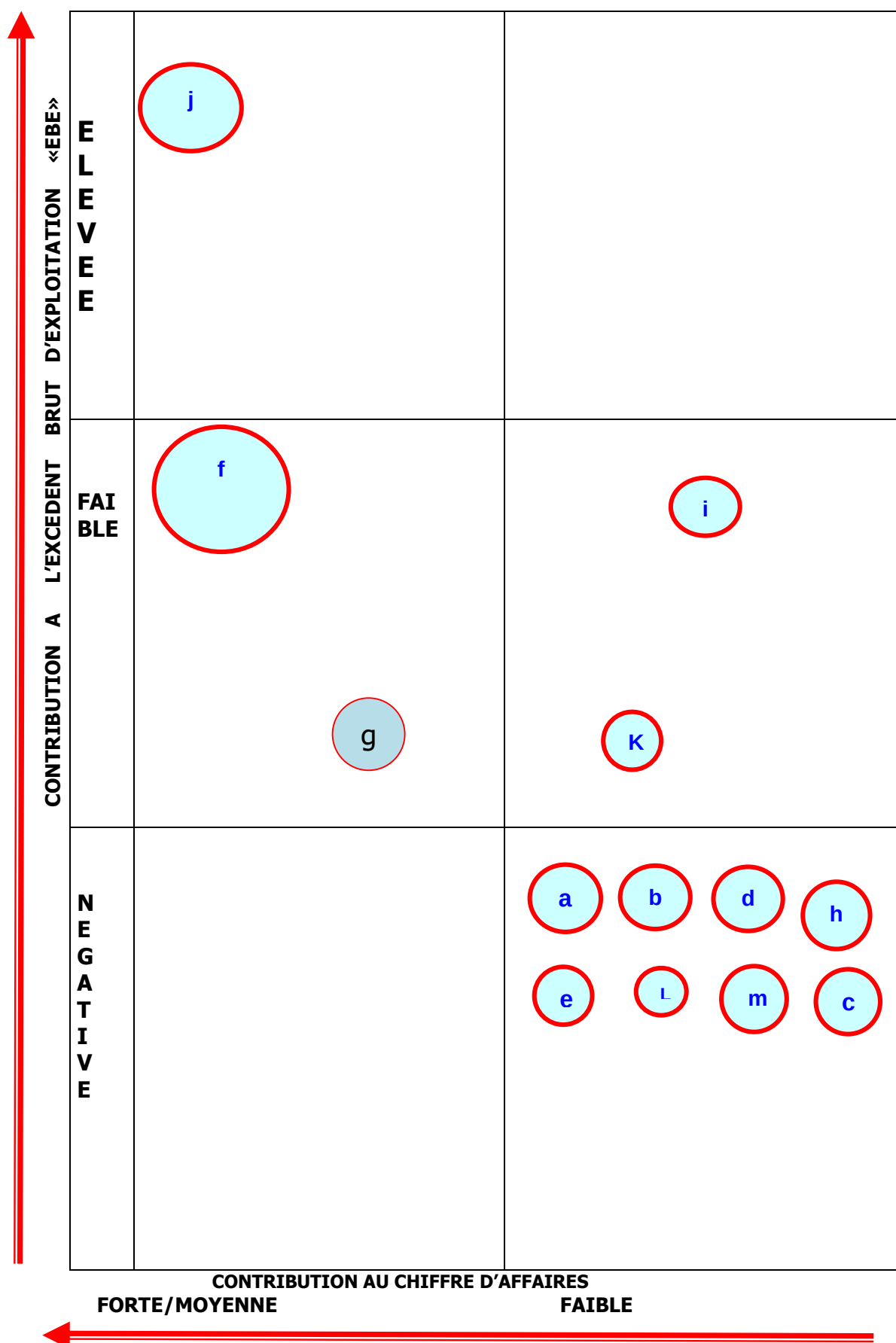
Tableau 31 : Contribution des filiales et unités au chiffre d'affaires et à l'excédent brut d'exploitation (EBE) - Année 2003.

U = 10⁶DA

CONTRIBUTION AU CHIFFRE D'AFFAIRES				CONTRIBUTION A L'EXCEDENT BRUT D'EXPLOITATION (EBE)			
FILIALES ET UNITES		MONTANTS	%	FILIALES ET UNITES		MONTANTS	%
A)	SOPACE	136.447	3	A)	SOPACE	(58.185)	(18)
B)	PAPCAS	260.660	6	B)	PAPCAS	(65.552)	(20)
C)	PAPIEROSA	345.710	8	C)	PAPIEROSA	(27.522)	(9)
D)	PAPETERIE de Baba-Ali	200.633	5	D)	BABA-ALI	(82.671)	(26)
E)	PAPETERIE de Mostaganem	195.499	4	E)	MOSTAGANEM	(37.987)	(12)
F)	EMBAG	1.281.203	30	F)	EMBAG	99.839	29
G)	SACAR	545.465	13	G)	SACAR	34.383	10
H)	SACAEH	229.329	5	H)	SACAEH	(4.468)	(2)
I)	ORAN SACS	122.880	3	I)	ORAN SACS	15.234	5
J)	SOACHLORE	538.532	12	J)	SOACHLORE	172.353	50
K)	PAPIREC	130.596	3	K)	PAPIREC	19.465	(6)
L)	SOFACAD	92.260	2	L)	SOFACAD	(21.523)	(7)
M)	UNITE DISTRIBUTION	261.258	6	M)	DISTRIBUTION	(23.743)	(6)
TOTAL		4.341.482	100	TOTAL		19.623	100

Source : GIPEC : Compilation documents financiers.

Schéma 6 : Matrice de Positionnement Financier du potentiel - Année 2003.



Notre développement et démonstration seraient incomplets si on faisait l'impasse sur la situation des ressources humaines. Aussi, en matière d'emploi, les effectifs du Groupe ont connu, fatalement, une régression continue. En effet, ils sont passés de 4426 agents en 1999 à 2586 en 2004, soit une diminution de 1840 agents, correspondant à (- 41,5 %).

Les papeteries enregistrent une réduction de (- 48%) par rapport à l'effectif du secteur d'activité et de - 24% par rapport à l'effectif global.

Au niveau de la transformation, la baisse a été de (- 28%) par rapport à l'effectif du secteur et, de (-0,9 %) par rapport à l'effectif général du Groupe.

Le **tableau 32**, ci-dessous, donne les départs des agents par domaine d'activité :

Domaines d'activité	Effectif (initial en 1999)	Effectif (en 2004)	Départs (différence)		Départs/ Effectif total initial (%)
			Nombre	%	
- Papeteries	2221	1152	1069	-48%	- 24%
-Emballage et articles scolaires	1354	970	384	-28%	- 0,9%
-Distribution des produits papetiers	362	71	291	-80%	- 6,50%
-Récupération des vieux papiers et cartons	231	162	69	-30%	- 1,50%
-Electrolyse	258	231	27	-10,5%	-0,60%
TOTAL	4426	2586	1840	-41,5%	-41,6%

Source : GIPEC- Compilation rapports Direction des Ressources Humaines (DRH).

Le passage d'un effectif de 4 426 agents en 1999 à 2 586 agents en 2004 s'est fait progressivement sur les (05) cinq derniers exercices, au coût global de 581 MDA.

Les frais du personnel ont connu une nette amélioration, soit une réduction de 27%, sur les cinq (05) derniers exercices, principalement en raison des volets sociaux réalisés.

Sur les 132 cadres de la production de base de papier, on compte 32 universitaires soit 33%, et une quasi absence de qualification pour la filière, car il n'y a presque plus de spécialistes papetiers.

Sur les quatre-vingt-dix-neuf (99) cadres que comptent les unités de transformation, seuls trente-deux (32), soit 32%, ont des diplômes universitaires, ce qui atteste d'une sous qualification du niveau d'encadrement. Sur les trente-deux (32) universitaires, on compte un (01) seul ingénieur papetier et aucun spécialiste en emballage et les arts graphiques.

Malgré le sur-encadrement, les filières techniques, telles la production et la maintenance, ne comptent pas de diplômés et les spécialités dans l'administration, bien que diplômés, demeurent souvent sans rapport avec les missions des postes occupés. En revanche, les personnels de la maîtrise ont relativement un niveau académique acceptable car ils ont bénéficié d'actions de formation spécifique, qui ont permis d'améliorer leur qualification.

Additivement à l'infime proportion de diplômés (seulement 02) et, malgré le sur-encadrement (soit 21) qui caractérise la filiale PAPIREC, on ne compte aucun diplômé dans la filière récupération et valorisation des déchets solides.

Sur les trente-quatre (34) cadres, dont dix (10) universitaires que compte l'Unité centrale de distribution, spécialisée dans la commercialisation des produits papetiers, on ne compte aucun diplômé qui soit formé aux techniques liées aux fonctions commerciales et marketing.

Cet état des lieux de la ressource humaine révèle, encore, un appauvrissement généralisé de la principale ressource d'une entreprise, à savoir le facteur humain.

En résumé de ce diagnostic de la période, Il ressort que les activités liées aux papeteries, aux cahiers scolaires et à la distribution des produits papetiers et certaines du secteur de l'emballage sont fondamentalement à l'origine de cette situation. En effet, Il y a lieu de rappeler les impacts de l'obsolescence technologique des moyens de production et leur vétuste technique avérée, car datant de l'époque de la planification centralisée.

Par ailleurs, l'héritage d'une structure financière de départ aberrante a entraîné ce Groupe dans une spirale infernale d'endettement auto-entretenu et qui a fait jouer des leviers financiers dévastateurs, compte tenu des performances économiques négatives enregistrées. De ce fait, le GIPEC n'a jamais pu avoir une indépendance financière suffisante qui puisse lui permettre de procéder à une allocation de ressources rationnelle, de financer son exploitation et encore moins d'envisager une politique d'investissements, en raison de l'insuffisance des fonds propres à sa création, des retards mis par l'Etat actionnaire à procéder à l'augmentation du capital social de la société- mère , et n'a quasiment pas de réserves financières pour assurer la continuité de son exploitation et encore moins pour engager, seul, une stratégie de sauvetage.

En réalité, il est clairement démontré, à travers cette étude, que les dérives actuelles de cette filière remontent déjà aux origines de la maturation des projets avec la transmission de lourds héritages tant financiers que techniques, et même en matière d'emploi , d'abord avec la SONIC puis aux détriments des entreprises qui vont lui succéder lors des opérations de restructurations (CELPAP, ENEPAC puis le GIPEC et ses filiales et unités) . On rajoutera les restructurations successives aussi bien formelles, qu'inefficaces car elles n'ont pas été réalisées dans les règles de l'art. Ajoutons à cela un mode de gouvernance de l'Etat propriétaire, fortement centralisé, qui n'a fait que plomber davantage toute velléité d'autonomie des entreprises publiques.

- Examinons maintenant, comme annoncée, la situation du GIPEC à l'issue de deux(02) années d'activité : son l'évolution à **fin 2005** se caractérise par la poursuite de l'effondrement.

La mise à jour des données quantitatives, arrêtées à fin 2003 et figurant dans la partie précédente de notre étude de cas, est actualisée, dans le tableau ci-dessous, à fin 2005. Effectivement, ces données confirment la dégradation de la situation du GIPEC, comme illustrée par les principaux indicateurs repris ci-dessous :

Tableau 33 : indicateurs économiques et financiers du GIPEC 1999- 2005
U=MDA

Indicateurs	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Chiffres d'affaires	6.871	5.446	5.622	4.775	3.960	3.467	3.308
Actif net	295	423	(726)	585	734	(464)	(1.738)
Capacité d'autofinancement	(223)	(1.768)	(814)	286	(1.550)	(591)	(973)
Valeur ajoutée	1.693	1.572	1.455	1.246	910	927	977
Excédent brut d'exploitation (EBE)	357	(102)	(114)	241	(402)	(201)	(114)
Résultats économiques	(21)	(609)	(656)	(310)	(990)	(72)	(662)
Résultats nets	(600)	(2.275)	(1.357)	(265)	(2.138)	(1.184)	(1.575)
Trésorerie nette	(1.249)	(2.423)	(1.542)	(2.445)	(3.813)	(4.756)	(5.263)
DLMT (dettes stables)	5.995	6.622	7.350	5.669	4.910	4.882	4.713
DCT (passif d'exploitation)	1.006	816	1.472	956	711	273	372
Dettes échues et impayées	527	1.915	1.041	2.041	2.334	3.025	3.548
Dettes financières (découvert bancaire)	1.434	2.276	2.978	2.456	3.289	3.325	3.363
Endettement total	8.962	11.626	12.841	11.129	11.244	11.505	11.996

Source : GIPEC – Consolidé sur la base des états financiers.

Par ailleurs, les principaux soldes intermédiaires de gestion, ci-dessous, attestent également de cette dégradation sur la période :

Tableau 34 : principaux soldes intermédiaires de gestion 1999-2005

U=MDA				
Indicateurs	1999	2003	2004	2005
- Niveaux d'activités	34%	22%	20%	20%
- Parts de marché	23%	12%	10%	9%
- Valeur ajoutée	1.700	910	927	977
- Excédent brut d'exploitation	360	(402)	(201)	(114)
- Résultats économiques	21	(990)	(72)	(662)
- Résultats nets	600	(2.138)	(1.184)	(1.575)

Source : GIPEC – Compilation des états financiers.

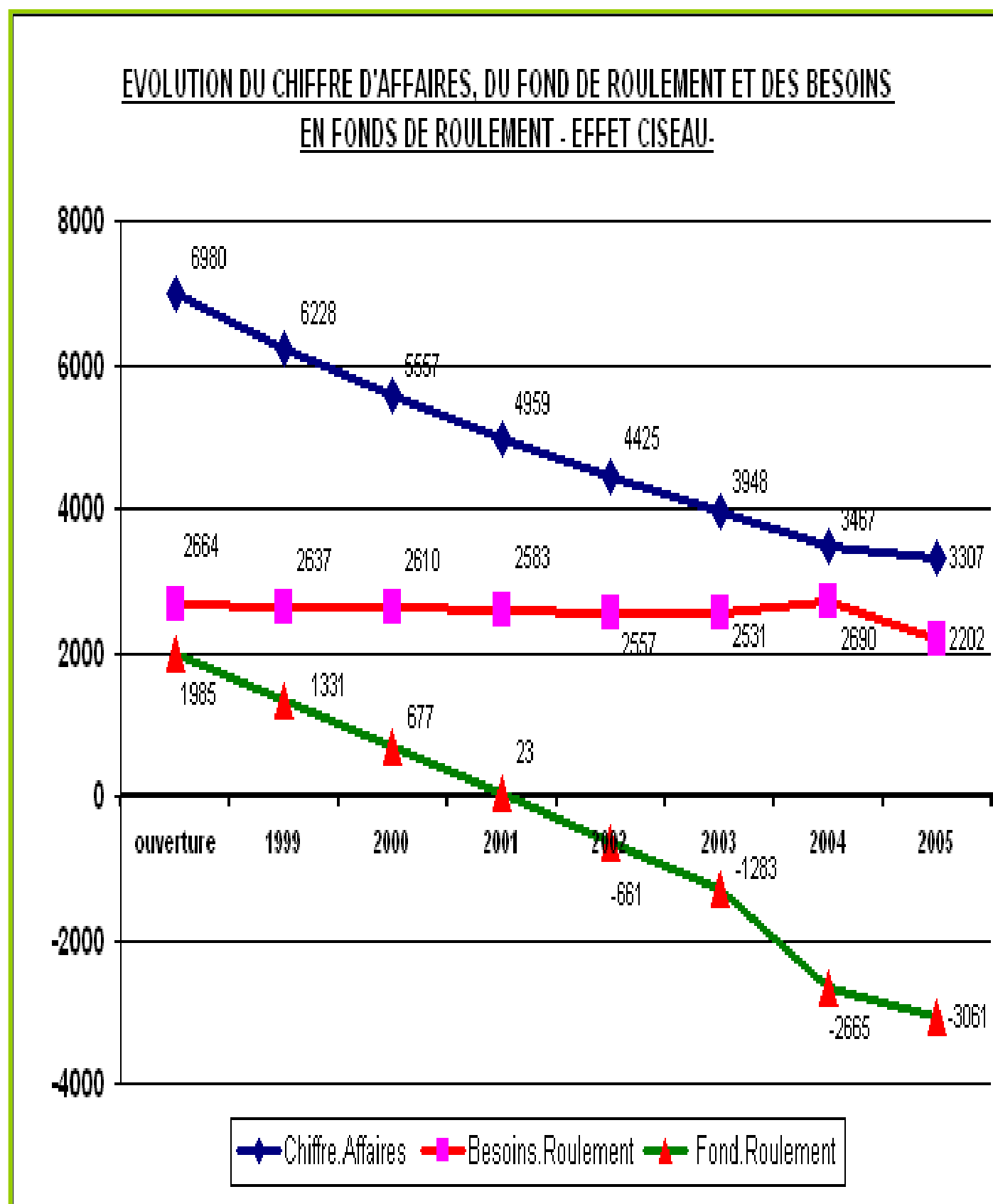
L'excédent brut d'exploitation, les résultats économiques, les résultats nets et la capacité d'autofinancement, sur toute la période 1999-2005, demeurent négatifs. Autrement dit, le Groupe apparaît clairement comme un consommateur net de ressources. Il s'est trouvé contraint de se limiter à un train de mesures internes opérationnelles, de court terme, lesquelles sont arrivées à leur limite et ne sont nullement susceptibles d'endiguer cet effondrement tant économique que financier. Le Groupe a continué à financer des besoins en fonds de roulement lourds qui sont restés rigides et incompatibles avec la chute importante du niveau d'activité. C'est ainsi que le graphique présenté, ci-après, fait apparaître les données suivantes qui traduisent la persistance de l'effet de ciseau, aggravant la trésorerie, déjà négative, d'exercice en exercice :

- . Baisse du chiffre d'affaires annuelle moyenne de : 12%.
- . Baisse annuelle moyenne du fonds de roulement de plus de : 100%.
- . Baisse annuelle moyenne des besoins en fonds de roulement de: 3%.

Cette analyse, par la méthode des flux confirme la situation d'effondrement financier généralisé du GIPEC consécutive au processus de dépérissement de ses activités économiques.

SCHEMA 7: Illustration de « l'effet de ciseaux » sur la période 1999/2005.

Source : GIPEC- Document Direction Financière (DFC)



Par ailleurs, ces deux(2) ratios, calculés sur l'année moyenne de la période 2003/2005, attestent également de cet effondrement du GIPEC.

Les évolutions économiques et financières sont toujours dégradées, comme le montrent les résultats suivants :

. La rentabilité économique (**Re**) est négative de : **(8,87%)**.

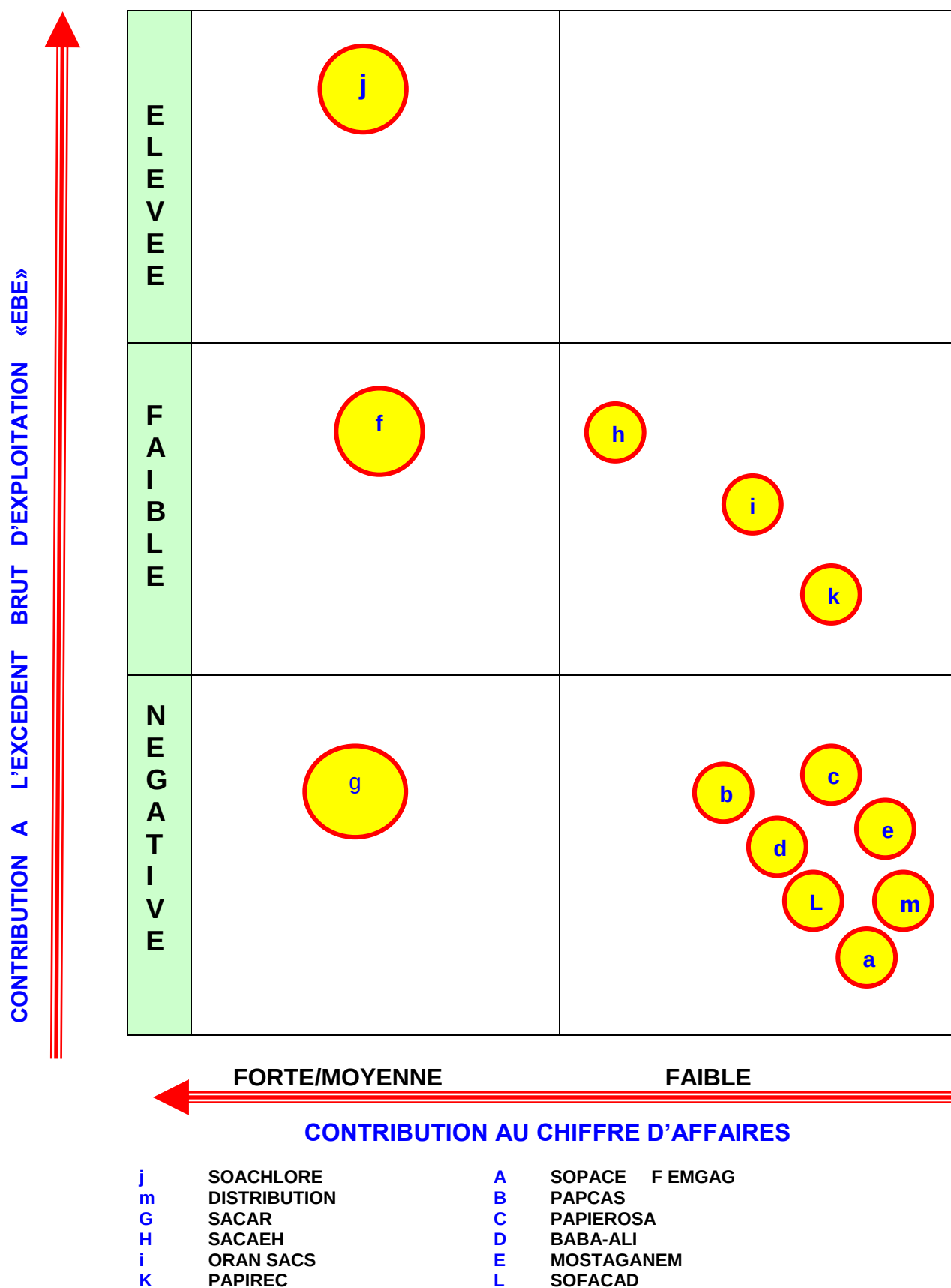
. La rentabilité financière (**Rf**) est fortement négative de... : **(333,62%)**.

En outre, nous établissons ci-dessous, respectivement la matrice sur la contribution des filiales et unités aux résultats, ainsi que celle du BCG pour l'année de référence 2005. Ils font apparaître les constatations suivantes :

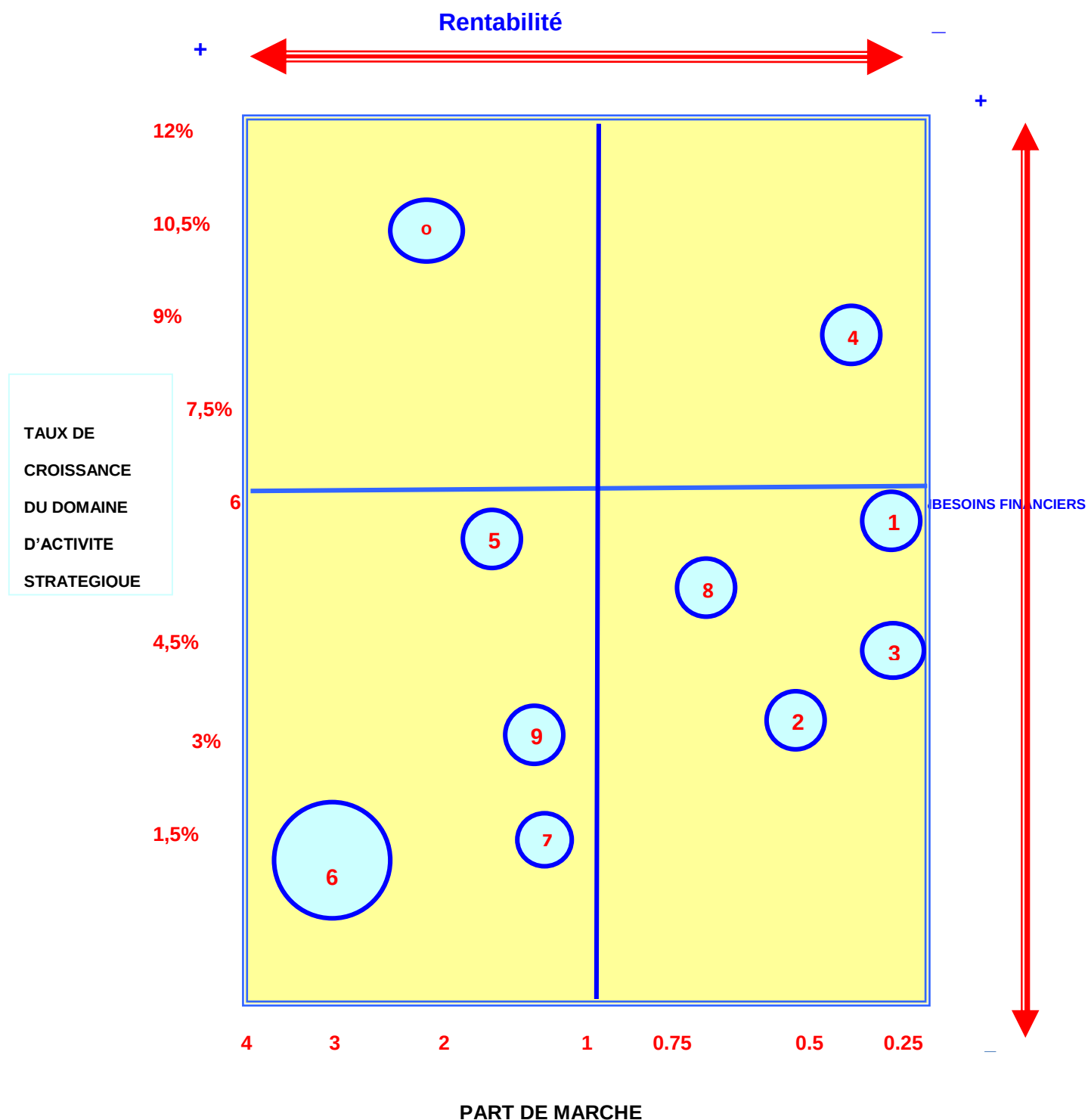
. Les filiales potentiellement viables : SOACHLORE, EMBAG, SACAR, SACAEH, ORAN SAC et PAPIREC.

. Les filiales et unités non viables, devant faire l'objet d'une cessation définitive d'activités: SOFACAD, SOPACE, PAPCAS, PAPIEROSA, UNITE Papeterie de Baba-Ali, UNITE Papeterie de Mostaganem, UNITE de Distribution.

**SCHEMA 8 : MATRICE DE POSITIONNEMENT FINANCIER DU POTENTIEL
D'ACTIVITES DE GIPEC - ANNEE 2005**



SCHEMA 9 : ANALYSE DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITES **MATRICE BCG DE GIPEC- ANNEE 2005**



1	PAPIER IMPRESSION ECRITURE	6	SACS G C
2	PAPIER CARTON	7	SACS P M C
3	CAHIERS SCOLAIRES	8	CAISSES CARTON
4	PAPIERS SOIE DOUX	9	BOITES PLIANTES
5	PRODUITS CHLORES	0	RECUPERATION

Enfin, l'industrie nationale du papier et de la cellulose nécessiterait une stratégie de sauvetage dans un contexte d'effondrement économique et financier du GIPEC qui se trouve, de fait, dans une situation de faillite et de cessation de paiement. En effet, les activités des papeteries, des articles scolaires et de la distribution étaient fondamentalement à l'origine de cette situation. Celle-ci a engendré une spirale infernale d'endettement auto-entretenu par une logique de financement par découvert bancaire, puis consolidation en crédit à moyen terme (CMT), et à nouveau la rechute vers le découvert bancaire.

Ce phénomène a fait jouer des leviers financiers dévastateurs du fait des performances économiques négatives enregistrées. Cela interpelle, encore une fois, l'Etat actionnaire à l'effet de prendre des décisions qui soient à même de mettre fin à ce processus de déclin économiquement, financièrement et socialement très coûteux.

Période 2007-2009 : la rechute du GIPEC malgré les impacts positifs des assainissements financiers

Malgré l'absence de validation et de mise en œuvre des propositions contenues dans le plan stratégique du Groupe GIPEC, hormis le plan de liquidation qui s'est réalisé de fait, il nous semble tout de même utile d'examiner la situation d'ensemble et son évolution, à partir de l'appréciation des principaux indicateurs économiques et financiers. Ils seront calculés sur la base des états financiers consolidés du Groupe et actualisés sur la période 2007 à 2009.

La particularité de cette période et de cette analyse consiste à prendre en compte les décisions importantes suivantes survenues sur la période à fin 2008, lesquelles se sont traduites par des augmentations successives du capital social des filiales et de la société mère et des produits exceptionnels :

- . Les opérations de recapitalisation des filiales, par compensation de créances détenues, en propre, par la société mère avec ses filiales,
- . Le transfert de la dette du Trésor public imputée aux filiales et reprise par la société mère.
- . L'incorporation des réserves concernant certaines filiales.
- . Les décisions d'assainissement du Trésor Public pour les entités concernées.
- . Les opérations de réévaluation des immobilisations corporelles amortissables et non amortissables.

- . L'abandon de créances détenues par la banque publique la BADR.
- . Le financement des arriérés de salaires et des volets sociaux par subventions de l'Etat.

Pour cela, nous allons examiner, au préalable, la situation en 2008 et son évolution par rapport à l'exercice 2007. Effectivement, les indicateurs pour l'exercice 2008 confirment les améliorations amorcées en 2007, lesquelles se présentent comme suit :

- Une augmentation du chiffre d'affaires de 05 %, par rapport à 2007, traduit une amélioration modeste de l'activité commerciale.
- Un actif net (situation nette) très important, résultat des différentes augmentations du capital des filiales, et de la société mère, notamment :
 - . Les décisions d'assainissement du Trésor Public, par la reprise du découvert bancaire : elles concernent la société mère, ainsi que les filiales EMBAG, SACAR et SACAEH. Ces mesures ont eu un impact appréciable sur le bas du bilan qui se traduit par une amélioration du fonds de roulement et de la trésorerie comme suit (MDA) :

	2007	2008
-Fonds de roulement	(493)	1.915
-Trésorerie nette	(1.899)	41

- . Et, la réévaluation des investissements : certes, les augmentations du capital social, consécutives aux opérations de réévaluation, n'ont pas d'impact sur le bas du bilan, mais sont importantes dans la mesure où les actifs (fonciers et immobiliers), qui sont en quelque sorte réévalués à leur valeur actuelle, constituent des gages appréciables pour les créanciers du Groupe.

Bien évidemment, Les résultats devenus bénéficiaires des filiales dissoutes sont dus à l'impact de la prise en charge de l'Etat, par subvention d'exploitation, des volets sociaux (compression des effectifs). Par ricochet, cette évolution de la situation financière des filiales dissoutes consacre un coût d'arrêt définitif à l'hémorragie financière subie par le Groupe.

Il est intéressant de connaître la contribution des filiales et unités aux résultats 2008 du Groupe. Elle sera donc illustrée sous la forme d'une matrice de positionnement financier axée sur le chiffre d'affaires et l'excédent brut d'exploitation. Elle fait apparaître les constatations suivantes :

. Les filiales viables ou potentiellement viables : SOACHLORE, EMBAG, SACAR et PAPIREC.

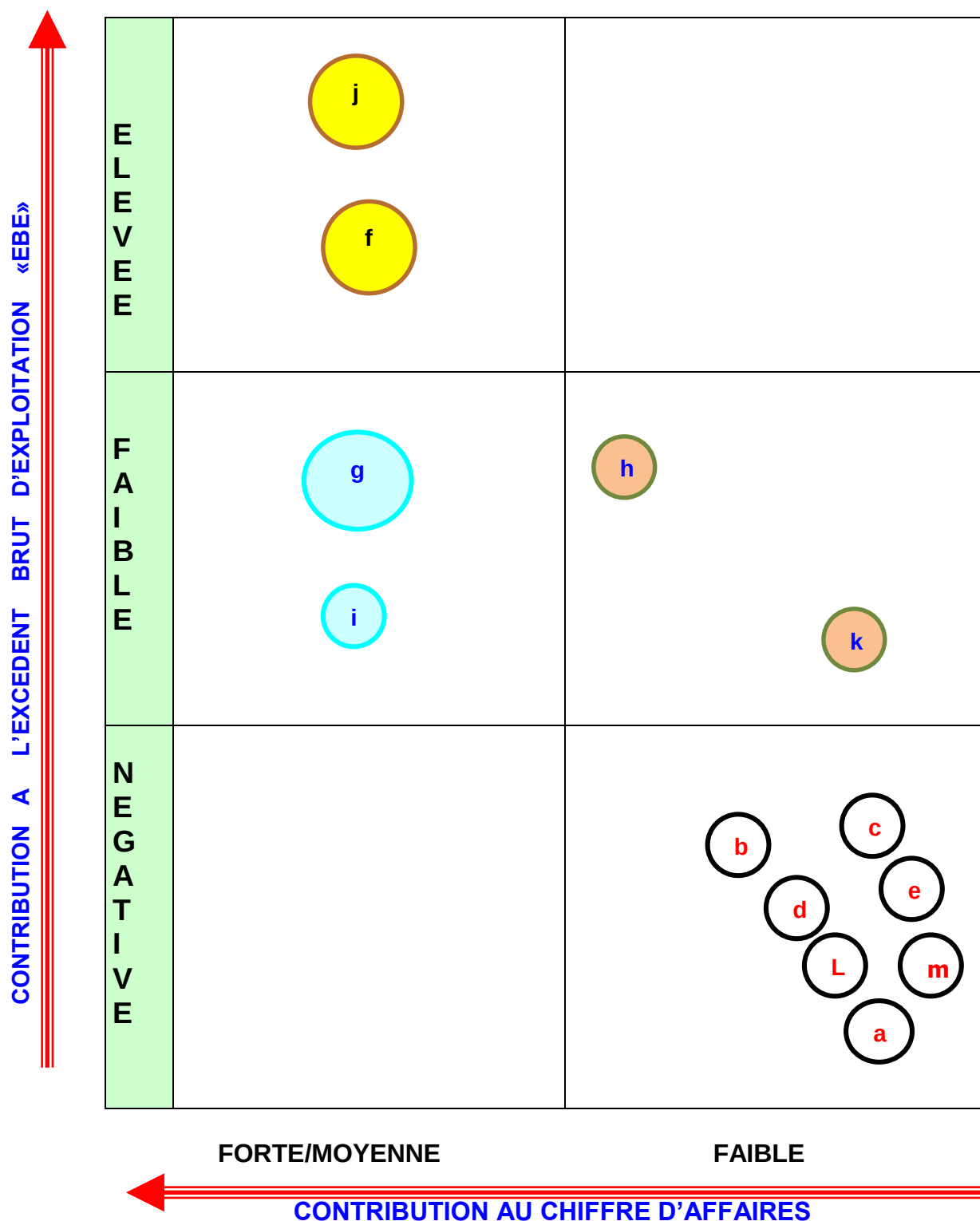
. Les filiales non viables mais pouvant, éventuellement, retrouver une relative viabilité, dans le cadre de l'option proposée de fusion absorption, par des assainissements financiers préalables en interne : SACAEH et ORAN SACS. En fait aujourd'hui, il s'est finalement réalisé une fusion absorption partielle à savoir l'intégration de SACAEH au sein de l'EMGAG.

. La situation de la filiale PAPCAS : La lecture de la matrice confirme que PAPCAS doit toujours faire l'objet d'un arrêt définitif des activités. Et, c'est le cas aujourd'hui.

Bien évidemment, les filiales dissoutes et les unités en cessation d'activité ne figurent plus dans cette matrice 2008.

Nous présentons, ci-dessous, les matrices de positionnement financier respectivement pour les exercices 2007 et 2008.

**SCHEMA 10 : MATRICE DE POSITIONNEMENT FINANCIER DU POTENTIEL
D'ACTIVITES DE GIPEC - ANNEE 2007**



j SOACHLORE
f EMBAG
g SACAR
h SACAEH
i ORAN SACS
k PAPIREC

a SOPACE
b PAPCAS
c PAPIEROSA
d UNITE Baba-Ali
e UNITE Mostaganem
L SOFACAD
m UNITE Distribution

**SCHEMA 11 : MATRICE DE POSITIONNEMENT FINANCIER DU POTENTIEL
D'ACTIVITES DE GIPEC - ANNEE 2008**



- CONTRIBUTION AU CHIFFRE D'AFFAIRES**
- a** SOACHLORE
 - b** EMBAG
 - c** SACAR
 - f** SACAEH
 - e** ORAN SACS
 - d** PAPIREC
 - g** PAPCAS

Nous arrivons maintenant au terme de notre analyse de la décennie 1999/2009, ce qui nous permet de connaître l'évolution de la situation économique et financière du GIPEC à fin 2009.

A l'aide du tableau, ci-dessous, qui regroupe les principaux indicateurs économiques et financiers sur la période 2003- 2009, mais aussi par l'exploitation des rapports annuels de gestion correspondants, nous pouvons tirer un certain nombre d'enseignements.

Tableau 35 : Indicateurs économiques et financiers (2003-2009)

En MDA

RUBRIQUES	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
-Chiffre d'affaires	3.960	3.467	3.308	2.929	3.234	3.393	2.768
-Actif net	734	(464)	(1.738)	(75)	7.818	7.788	7.247
-Capacité d'autofinancement	(1.550)	(591)	(973)	(881)	(1.120)	375	(8)
-Valeur ajoutée	910	927	977	792	1.113	1.237	838
-EBE	(402)	(201)	(114)	(164)	210	299	34
-Résultat économique	(990)	(72)	(662)	(621)	(105)	99	(99)
-Résultat net	(2.138)	(1.184)	(1.575)	(1.401)	(1.514)	(11)	(499)
-Trésorerie nette	(3.813)	(4.756)	(5.263)	(3.457)	(1.899)	41	(224)
-DLMT (stables)	4.910	4.882	4.713	6.449	4.065	6.165	6.182
-DCT (passif d'exploitation)	711	273	372	805	808	323	152
-Dettes échues et impayées	2.334	3.025	3.548	3.950	2.540	621	637
-Dettes financières	3.289	3.325	3.363	353	281	135	222
-Endettement total	11.244	11.505	11.996	11.203	7.414	7.396	7.193

Source : GIPEC – Compilation des états financiers.

NB/ Ces indicateurs consolidés ne tiennent pas compte des données des filiales en liquidation.

On constate que les indicateurs, pour l'exercice 2009, présentent une détérioration significative des résultats économiques et financiers par rapport aux résultats enregistrés à partir de 2007. L'année 2008 se caractérise par une nette amélioration mais elle est considérée comme fragile et conjoncturelle en raison des conditions d'activités aléatoires de GIPEC.

Cette détérioration des résultats économiques et financiers se présente comme suit :

- . Baisse du chiffre d'affaires d'environ :..... 18%.
- . Baisse de la valeur ajoutée de :32%.
- . Chute drastique de l'excédent brut d'exploitation (EBE) de ... 89%.
- . Passage brutal d'une trésorerie positive, en 2008, de 41 MDA à une trésorerie négative, en 2009, de 224 MDA.

Les résultats négatifs consolidés sont passés de 11 MDA en 2008 à 499 MDA en 2009, soit une détérioration globale de 488 MDA.

Cette nouvelle rechute, préoccupante, s'explique par les événements suivants :

- . Pertes sèches dues aux arrêts forcés et prolongés des activités de : SOACHLORE, SACAR et PAPCAS.
- . Baisse généralisées des résultats comptables des filiales et de la société mère.

Le constat du phénomène de ciseau fait que la production a baissé entre 2008 et 2009 de 18% et 32% respectivement pour SOACHLORE et SACAR, alors que les consommations intermédiaires ont augmenté en valeurs, respectivement de 42% et 7% pour ces mêmes filiales.

En fait, c'est la caractéristique principale d'un appareil de production structurellement en crise, compte tenu de sa vétusté avérée, et de son obsolescence technique et technologique devenues irréversibles.

C'est ainsi que la SOACHLORE, qui est en réalité la source quasi unique de revenus de GIPEC, est frappée de plein fouet par la crise de son appareil de production, en sursis depuis des années. Le GIPEC n'a pas cessé d'alerter sa hiérarchie sur l'impérieuse

nécessité de réaliser une usine neuve de produits chlorés, tout en gérant le processus de programmation de la fermeture définitive des sites actuels de la filiale. Ceci est d'autant plus dommageable que la filiale fut créée à partir des deux (02) ateliers de chlore, initialement conçus pour les besoins des papèteries. Cette opération a permis au Groupe de se diversifier, avec succès, et de s'approprier un nouveau métier ainsi qu'un marché de proximité utile et répondant à d'importants besoins de service public, comme la potabilisation de l'eau et lutte contre les maladies à transmission hydrique.

L'apport des mesures d'assainissement du Trésor tend, désormais, à être annihilé du fait de l'absence de décisions de l'Etat pour engager (ou non) la mise en œuvre du plan stratégique initié par le Groupe. En effet, tout plan d'assainissement financier d'ordre structurel est, d'abord et avant tout une mesure d'accompagnement d'un plan stratégique dont l'adoption et l'exécution, dans sa globalité et dans les délais requis, sont impératives.

Les décisions d'assainissement du Trésor, concernant notamment la Société-mère, ainsi que les filiales EMBAG, SACAR et SACAEH ont eu un impact appréciable sur le bas du bilan (reprise du découvert bancaire) et qui se traduit par une amélioration du fonds de roulement et de la trésorerie comme suit (MDA):

	2006	2007	2008	2009
. Fonds de roulement	(1.991)	(493)	1.915	1.684
. Trésorerie nette	(3.458)	(1.899)	41	(224)

On notera un relèvement très important, en 2008, du fonds de roulement et de la trésorerie nette. Il consacre un accroissement significatif du fonds de roulement, négativement impacté en 2009 suite aux baisses d'activités énoncées précédemment.

Par ailleurs, nous relevons deux(02) données importantes que confirment les résultats de cette période :

. Le maintien d'un excédent brut d'exploitation (EBE) modeste, mais positif.

. Le passage, pour la 1^{ère} fois, à un résultat économique fragile (résultat avant frais financiers) mais positif. En effet, il ne faut pas omettre les charges des unités en cessation d'activités, encore rattachées à la société mère, mais aussi des activités

industrielles, désormais quasi aléatoires liées à l'obsolescence de l'outil de production (en MDA) :

	2006	2007	2008	2009
. Excédent brut d'exploitation	(164)	210	299	34
. Résultat économique	(621)	(105)	99	(99)
. Résultat net financier	(1 401)	(1 514)	(11)	(499)
. Capacité d'autofinancement	(881)	(1.120)	375	(8)

En définitive , le GIPEC livré à lui-même, a pris l'initiative, sur la base d'études techniques et économiques externes et internes, de réaliser le plan de liquidation des filiales SOFACAD, PAPIEROSA et SOPACE, et de faire cesser définitivement les activités des unités papeteries de Baba-Ali, Mostaganem ,ainsi que l'unité de distribution. Ces décisions ont marqué un coup d'arrêt à l'hémorragie financière que subissait le Groupe. En effet :

. Les charges de fonctionnement de ces filiales liquidées sont de : 47 MDA contre 660 MDA en 2006.

. Les charges de fonctionnement des unités, en cessation d'activités, sont de 24 MDA contre 669 MDA en 2006.

. Les résultats nets comptables des filiales dissoutes sont de 123 MDA contre 427 MDA en 2006 (grâce aux volets sociaux financés par des subventions d'exploitation de l'Etat).

. Pour les unités en cessation définitive d'activités, ces résultats sont de 49 MDA contre 189 MDA en 2006.

Que peut-on dire des ratios de rentabilité économique et financière du Groupe ?

Ils se présentent comme suit :

	2003 à 2006	2007	2008	2009
.Rentabilité financière (Rf)	(333,62%)	(19%)	(0,14%)	(6,89%)
. Rentabilité économique (Re)	(8,81%)	(0,76%)	(0,14%)	(0,77%)

La rentabilité financière reste négative, malgré son amélioration par rapport à celle de la période 2003 à 2006. Mais, il tend vers zéro (0) en 2008.

On rappelle que les pertes dues aux arrêts forcés d'activités (grosses pannes), en 2009, ont eu des impacts négatifs importants, tant au plan des résultats de gestion que de la trésorerie et de l'endettement.

Faisons à présent une illustration matricielle du positionnement financier, au titre des activités de l'année 2009. Elle est présentée, ci-dessous, et fait apparaître les principaux constats suivants :

. Les filiales et entités viables ou potentiellement viables : SOACHLORE, EMBAG, SACAR et PAPIREC. Remarquons que la détérioration soudaine et inédite des résultats économiques et financiers de SOACHLORE, en 2009, confirme la décision stratégique proposée par le GIPEC, de programmer, à terme, son arrêt définitif (et c'est ce qui est effectivement arrivé à cette filiale).

. Les filiales non viables et ne pouvant plus continuer à fonctionner : SACAEH et ORAN SACS.

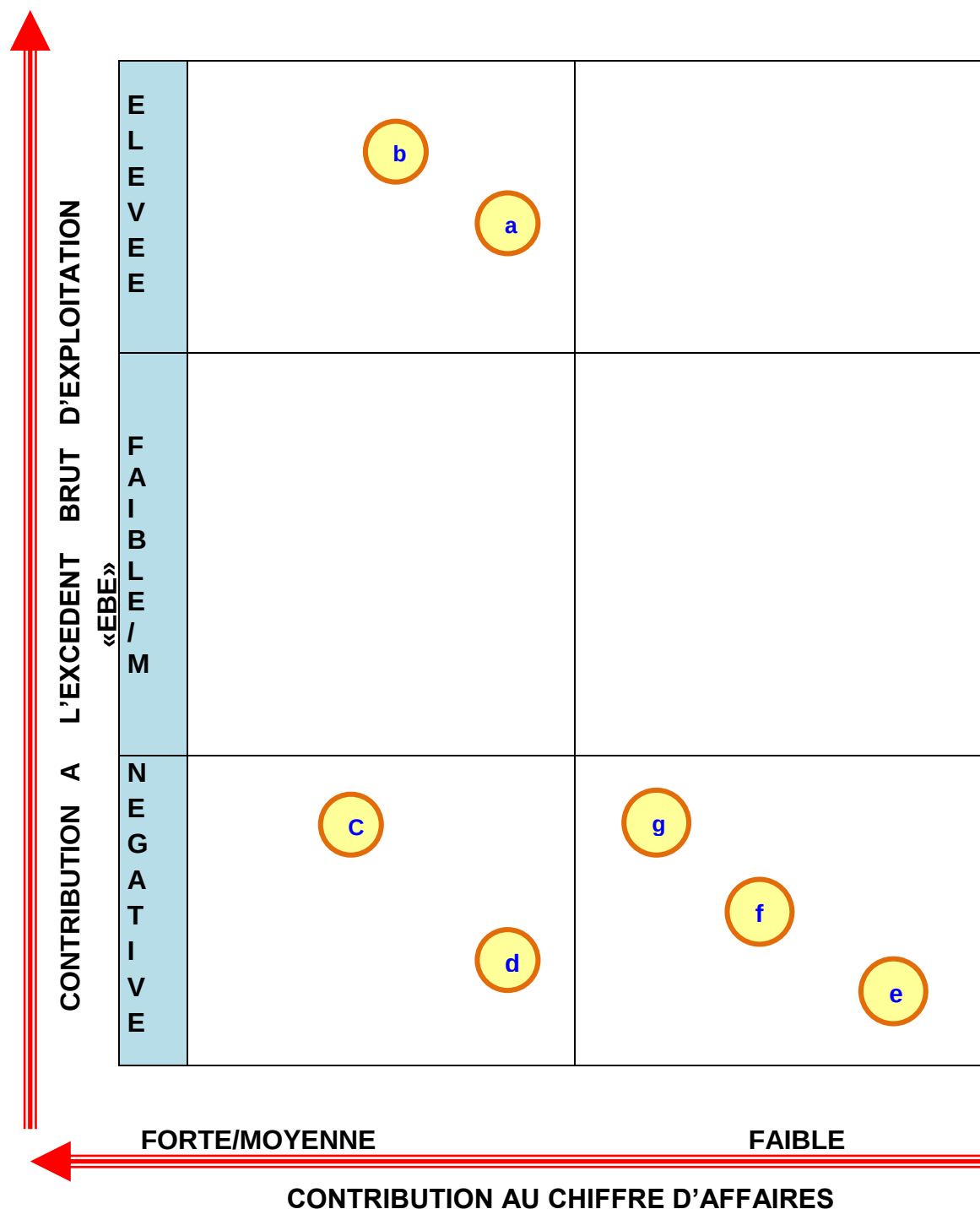
. La situation de PAPCAS : elle demeure, toujours, parmi les entités devant faire l'objet d'un abandon définitif des activités (et c'est ce qui est effectivement arrivé à cette filiale).

. Les dissolutions : les filiales dissoutes, à savoir SOFACAD (2005), PAPIEROSA (2006), SOPACE (2007), et les unités en cessation d'activité, la Papeterie de Baba Ali (2007), la Papeterie de Mostaganem (2007) et l'Unité de Distribution (2006), ne figurent plus dans la matrice de positionnement.

La liquidation des filiales et la fermeture des unités ont conforté les options de restructuration et de repositionnement stratégiques retenues et proposées, à cette époque, par le Groupe au représentant de l'Etat actionnaire.

. Enfin, cette matrice reflète aussi la détérioration des résultats enregistrés en 2009 par rapport à la matrice de 2008, présentée précédemment.

**SCHEMA 12 : MATRICE DE POSITIONNEMENT FINANCIER DU POTENTIEL
D'ACTIVITES DE GIPEC - ANNEE 2009**



- a SOACHLORE
- b EMBAG
- c SACAR
- f SACAEH
- e ORAN SACS
- d PAPIREC
- g PAPCAS

3.3.3. Synthèse

En guise de synthèse et à travers notre étude de cas, il ressort que la problématique de la filière de la cellulose résulte de facteurs complexes dont les principales composantes sont :

- . Une déstructuration industrielle forte, avec un arrêt quasi total de la production de pâte et de papier à partir de ressources nationales (Alfa et paille), à l'exception de l'utilisation de vieux papiers de récupération (30 % du potentiel).
- . Une importation massive de papiers pour alimenter les chaînes d'emballage et de papier écriture et imprimerie.
- . Une marginalisation progressive des activités des entreprises publiques qui perdent leurs parts du marché national.
- . Une croissance rapide des activités des entreprises privées, plus dynamiques, plus flexibles et par voie de conséquence plus compétitives.
- . Une surcapacité installée, dans le domaine de la transformation, qui conduit à la manifestation d'une concurrence ardue sur le marché national avec l'interférence des activités informelles déloyales.

Par ailleurs, l'industrie nationale de la cellulose et du papier s'est développée, depuis les années 1970 à ce jour, en étant confrontée à de nombreux et lourds handicaps qui se sont répercutés, sur le Groupe GIPEC, d'une façon particulièrement importante. Au titre de ces handicaps, nous pouvons citer, outre ceux auxquels a été confronté le développement de l'industrie en général induit par le mode d'industrialisation initié, les points suivants :

- L'arrêt total des activités de la production de cellulose, suite à la raréfaction des ressources naturelles en alfa et paille, dont les conséquences majeures sont la disparition quasi-totale de l'activité nationale de pâte à papier,
- la dépendance aux marchés internationaux de pâte à papier et les produits « papiers ».
- Le contrôle, quasi-total, du marché national, par les firmes multinationales de la pâte à papier et des produits papetiers de base n'est pas la conséquence d'une concurrence commerciale, mais l'aboutissement d'une situation

d'ensemble qui nous incite à dire que l'industrie nationale de la cellulose et du papier présente toutes les caractéristiques d'une industrie sinistrée

- L'absence de politique industrielle à l'échelle sectorielle n'ont pas permis de mesurer toute l'importance stratégique de l'industrie papetière locale, tant pour l'amont, en termes de protection et de valorisation des ressources naturelles locales, que pour ses implications en aval, en termes d'activités de transformation du papier et carton. Il faut encore y ajouter les enjeux industriels, les besoins culturels et les impératifs environnementaux.

Faute de moyens financiers propres et à défaut d'un renforcement consistant de ses fonds propres par l'Etat actionnaire, le Groupe a développé et mis en œuvre un plan de mesures internes aux fins de pouvoir endiguer cette situation d'effondrement technique, économique et financière. Force est de constater que ce plan de mesures internes, d'ordre tactique et opérationnel, a trouvé ses limites, à défaut de validation et de mise en œuvre du plan de restructuration et de réhabilitation de GIPEC, ainsi que différents plans d'assainissement financiers y afférents soumis à la SGP GEPHAC .

En effet, tout programme interne crédible ne peut se suffire de mesures de réduction des charges, lesquelles sont d'un impact insignifiant au regard de l'ampleur du désinvestissement industriel caractérisant le Groupe et de l'importance du déséquilibre économique et financier. Ce plan de mesures internes d'ordre opérationnel doit être relayé par un ensemble de décisions d'ordre stratégique, de cessation d'activités structurellement déficitaires, de relance durable d'activités industrielles viables et bénéficiaires, toutes ces actions nécessitant des moyens financiers et une mise en cohérence dans le cadre d'un plan stratégique.

Les mesures les plus drastiques et les plus sévères ont été prises par le Conseil d'administration de la société-mère et mises en œuvre par sa direction générale. Il s'agit, par exemple, de la compression du personnel qui a concerné 2700 agents soit plus de 46 % des effectifs.

La politique de réduction des charges, qui serait de nature à réhabiliter à elle seule la capacité bénéficiaire des filiales et unités du Groupe, est non seulement utopique mais s'est avérée contreproductive, car générant des coûts supplémentaires et induisant des effets pervers , car fragilisant davantage le Groupe ,tant au plan des charges que des résultats économiques et financiers. Depuis l'exercice 2000, les rapports moraux du

Conseil d'Administration du Groupe ont attiré l'attention des mandataires de l'Etat actionnaire en les alertant régulièrement sur cette situation dramatique.

L'adoption de ce plan et sa mise en œuvre permettraient de mettre un terme à une hémorragie financière qui pourrait s'aggraver dans l'hypothèse de la perpétuation d'une situation d'attente entraînant une consommation nette de ressources improductives. Le GIPEC a évalué que chaque année de différé de la mise en œuvre du plan de restructuration coûte, en termes de charges décaissables, un montant de l'ordre de 500 millions DA (en fait, le plan de liquidation initié et mis en exécution, laborieusement, par le GIPEC des principales unités et filiales totalement déstructurées a permis de mettre un terme à cette hémorragie)

Il faut dire que le Groupe GIPEC se trouve confronté, notamment depuis 2003, face à la désertion du propriétaire et de son représentant, du fait de l'absence de décisions d'ordre stratégique qui ne relèvent pas des prérogatives de son Conseil d'administration. Cet immobilisme est, notamment, caractérisé par :

- L'absence de prise de décisions concernant les filiales et unités du Groupe, économiquement et financièrement non viables, en arrêt d'activités quasi-total. Elles sont, d'ailleurs, concernées par les dispositions de l'article 715 bis 20 du Code de commerce relatives à la dissolution anticipée des sociétés par actions.
- La situation juridiquement irrégulière de la société mère qui, depuis 2003, est concernée par les dispositions de l'article 715 bis 20 du Code de commerce. En effet, nonobstant les résolutions des différentes Assemblées générales ordinaires (AGO) ayant décidé la continuité de son exploitation, la société mère se trouve toujours en situation d'actif net négatif.
- Le défaut persistant de mise en œuvre de l'alinéa 2 dudit article du fait qu'aucune perspective d'assainissement financier ne soit intervenue.
- Le défaut de pilotage stratégique et de marges de manœuvre stratégiques relevant des sphères décisionnelles, légalement concernées, et qui cantonnent les organes sociaux du GIPEC à rechercher, dans le cadre des champs opérationnels actuels, des mesures d'amélioration internes.

Au total, le GIPEC se trouve seul dans un état de crise structurelle et d'impasse, se traduisant par une situation d'immobilisme qui fait que ce dernier n'a pas les prérogatives légales et réglementaires de procéder aux dissolutions – liquidations des filiales et unités non viables. Il ne possède, nullement, les moyens financiers pour faire

face aux opérations de liquidation, ni les moyens financiers de maintien et de relance des activités viables.

Au demeurant, il n'a pas l'habilitation légale d'entretenir un appareil de production en arrêt définitif d'activités, tout en étant, de façon permanente, à la recherche d'expédient pour continuer à verser des salaires pour un collectif de personnel oisif et qu'il n'est pas aisé de licencier.

Enfin, Cette étude de cas cristallise, à elle seule, le phénomène de la collectivisation de la quasi-totalité des moyens de production qui a favorisé la naissance d'un Etat propriétaire qui oriente, régit, décide, contrôle, ajuste et protège (et parfois, brille par son absence) dès l'avènement de l'industrie naissante. Cet Etat se sait dans la capacité de lancer des projets et de réaliser des investissements sans l'assurance, a priori, de leur viabilité et pérennité. Il sera alors retenu principalement les investissements dont on attend un maximum d'effets socio-économiques directs et indirects, la rentabilité financière étant reléguée au rang d'un critère secondaire.

D'ailleurs, le professeur Benissad, H. précisera que les industries industrialisantes, telles que les conçoit Destanne de Bernis, G. ne correspondent ni aux motivations du planificateur, ni à ses réalisations, car :

- *« Les techniques de production acquises à l'étranger ne sont pas toujours maîtrisées par une population jeune mais largement analphabète.*
- *Aucune capacité d'innovation n'émerge, même par le truchement de l'imitation des technologies importées.*
- *L'industrie algérienne, hors hydrocarbures, ne génère pas une diversification des exportations. D'ailleurs, les questions de la productivité, de la recherche de débouchés extérieurs intéressent peu le planificateur, obnubilé par les dépenses d'investissement, alors que celles-ci ne valent pas toujours acquisition d'équipements efficaces ou maîtrisés.*
- *Cette industrialisation rapide repose sur un déficit budgétaire dont le financement est monétisé ; elle se focalise sur une exploitation des équipements acquis, les investissements d'accompagnement étant ignorés.*

- *Et enfin, le mode de gouvernance est couramment des plus jacobins, centralisés dans le tiers monde : il secrète des surcoûts, des gaspillages, des pénuries, un marché informel etc. »*⁸¹

Ces disfonctionnements ont amené cet auteur à plaider en faveur d'une planification contractuelle qui permette de corriger le risque de bureaucratisation et de totalitarisme du Plan.

En tout état de cause, il nous paraît que cette analyse est dépassée dès lors qu'à partir de 1990, il est clairement établi la primauté des décisions du pouvoir politique sur les orientations et les traitements économiques.

Ce qui nous amène au chapitre suivant dont l'objectif est de tenter de cerner, de notre point de vue, quelques raisons qui minent la mise en place d'une autonomie réelle au bénéfice de nos entreprises publiques.

⁸¹Benissad, H. « *De la transition économique : l'expérience algérienne (1988-2018)* », OPU, (2018), p. 15-16.

CHAPITRE 4 : ENSEIGNEMENTS PRINCIPAUX DANS LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES DU SECTEUR INDUSTRIEL.

Il apparaît que la réponse aux préoccupations permanentes du développement en général, et à l'autonomie des entreprises publiques en particulier, ne passe pas par le parti unique, la planification centralisée ou l'investissement exclusif de l'Etat, mais plutôt par un système de liberté d'entreprendre, un marché accompagné par des politiques et des institutions chargées de la promotion du développement et de la régulation qui garantissent un cadre de jeu économique loyal. Ces institutions assurent également le fonctionnement d'un marché transparent et efficient, assistent l'entreprise pour une meilleure productivité et aident au combat contre les monopoles. D'où la complémentarité nécessaire de l'Etat et du marché. Le Professeur Temmar, H affirme à ce propos : « *Cela amène à retenir un argument opératoire essentiel qui peut paraître paradoxal : dans un processus de transition, c'est l'Etat qui fait le marché ; une image qui signifie que sans une politique volontariste du gouvernement, il n'y a tout simplement pas de passage réussi à l'économie libérale. L'intervention de l'Etat est instrumentale pour le passage au marché libre et concurrentiel. Cette observation définit le rôle opérationnel du gouvernement en ce qui concerne la gestion de l'économie nationale, notamment dans les pays émergents.*⁸² ». Autrement dit, l'objectif de l'Etat est de renforcer la liberté d'entreprise et l'émergence d'une économie dont le fonctionnement est réglé par la dynamique du marché. Son action se base sur des politiques économiques qui permettent de renforcer l'efficacité du marché et les forces de la concurrence, de tendre vers la meilleure allocation de ressources. Du reste, les économistes keynésiens démontrent le bien-fondé de l'idée que la relance de l'économie nationale en cas de crise, comme son maintien dans un sentier de croissance durable, ont besoin d'une intervention exogène venant de l'Etat. L'importance et la nécessité de la liberté économique d'entreprendre font référence à des théories puissantes qui démontrent que si le marché ne réalise pas toujours une allocation efficiente des ressources, il tend, en tout cas à le faire ; l'échec de la planification centralisée est là pour nous le prouver amplement. Autrement dit, il y a lieu d'admettre que l'Etat a un rôle central dans le soutien de la dynamique

⁸²Temmar, H A. « *La transition de l'économie émergente, références théoriques, stratégies et politiques* », OPU 04-2011, p. 55.

économique et dans l'instauration d'un nouveau système d'économie de libre entreprise, tout en soulignant, par ailleurs, la nécessité de son retrait.

Rappelons, à ce sujet, que c'est sur la question de l'efficacité du marché et du rôle de l'Etat que les grandes familles théoriques se sont toujours séparées et affrontées. Les écoles classiques et les écoles d'inspiration keynésienne se séparent fondamentalement sur le degré d'efficacité du marché et ses capacités d'optimisation de l'allocation des ressources. Si, pour les premières, le marché laissé à lui-même dispose de capacités autorégulatrices qui lui permettent de corriger ses propres déséquilibres, pour les secondes, le marché peut avoir de sérieux ratés. C'est encore le professeur Temmar, H qui précise : « *En effet, le marché n'est pas la structure idéale telle que définie par la théorie tant classique que nouvelle, pouvant assurer quasi automatiquement les équilibres économiques. C'est un espace où les inégalités, les déséquilibres et les menaces monopolistes, tant privés que publics, sont toujours présents... Cependant, la théorie économique comme la plupart des analyses empiriques et autres recommandations des institutions internationales limitent l'intervention de l'Etat au plan de la régulation, de la promotion de la croissance, et en général, de la promotion d'un cadre de fonctionnement qui permettent un comportement efficient de l'entreprise. La décision d'entreprendre et /ou d'investir est laissée à l'agent économique* ⁸³ ».

Enfin, une multitude de raisons et de situations factuelles et/ou subjectives peuvent expliquer les échecs en série des restructurations et des assainissements des entreprises publiques. Nous retenons, dans ce qui suit, les plus importantes de ces raisons.

4.1. La crise de la planification nationale

Au-delà des différentes crises du secteur public marchand, c'est la planification centralisée qui a été remise en cause. Au-delà de cette question, c'est celle de l'allocation des ressources par l'Etat, donc de la rente pétrolière pour le cas algérien, qui est posée. En effet, la planification centralisée a été accusée d'en avoir mal organisé l'utilisation et d'être de ce fait à l'origine de l'endettement excessif des entreprises. En réalité, on peut atténuer ce jugement car d'un côté et pendant les périodes où les recettes du pétrole coulaient à flot, la planification a été réduite, sous la pression du

⁸³ Temmar, H A. « *La transition de l'économie émergente, références théoriques, stratégies et politiques* », OPU 04-2011, p. 19-22.

courant industrialiste, à de simples programmes d'investissement financés par l'Etat sans dispositifs efficaces de contrôle de leur maturation et réalisation (coûts, délais, qualité), notamment du fait des immixtions discrétionnaires du pouvoir politique. A contrario, lors des périodes de vaches maigres (chute des revenus pétroliers), la solution trouvée était d'arrêter, purement et simplement, les investissements pour assurer la couverture des dépenses les plus urgentes. Ce qui revient à faire de l'investissement « planifié » centralement, non pas la volonté d'une création de richesse, mais plutôt une variable d'ajustement face aux fluctuations de la rente. C'est d'ailleurs dans cette conjoncture que le plan quinquennal 1985-1989 fut abandonné.

La controverse sur la planification centralisée de l'économie, si elle s'inscrit dans le cadre du débat doctrinal sur les rôles respectifs du Plan et du marché dans la coordination économique, a également une dimension institutionnelle dans le sens où elle met en jeu le pouvoir politique dans son rapport à l'économie. Dès lors, le Ministère de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MPAT) de l'époque perdra progressivement son influence et les décideurs s'autonomiseront par rapport aux prescriptions du Plan, ce dernier s'étant transformé en une sorte de bureau d'études⁸⁴. C'est dans cette ambiance que fut élaboré le 1^{er} plan quinquennal 1980-1984, lequel visait à introduire une régulation par le marché, alors que de nouveaux acteurs prônaient le socialisme de marché comme alternative au « capitalisme d'Etat ».

Mais, en 1980, un nouveau quadruplement du prix du baril de pétrole, provoqué par la révolution iranienne de 1979, amènera l'abandon de ce projet au bénéfice d'une consommation nationale immédiate de la rente avec le plan « anti pénurie » sur le slogan « pour une vie meilleure ». Ironie du sort, dès 1986, on assiste à nouveau au recours aux experts du FMI après la chute des cours du pétrole.

Là encore, derrière un consensus apparent contre la planification centralisée, l'alternative ne fait plus l'unanimité. Certains parmi les experts du Plan restent attachés à la planification, mais la voudraient indicative comme c'est le cas pour le modèle français. D'autres sont pour la suppression pure et simple du Plan et son remplacement par le marché « régulateur ».

⁸⁴Talahite, F. « *Réformes et transformations économiques en Algérie* », Soutenu publiquement le 29/01/2010, Rapport en vue de l'obtention du diplôme d'habilitation à diriger des recherches, Université Paris Nord, UFR de Sciences Economiques et de Gestion, p. 18-19.

Cette ambition industrielle nationale, portée par un groupe de technocrates soutenus par le Président de la République de l'époque n'a pas manqué de soulever des controverses dont la trace subsiste jusqu'à aujourd'hui. Deux grands courants se sont, en effet, opposés au sein du pouvoir avec des arguments appréciables de part et d'autre.

Les partisans d'une ambition industrielle forte ont mis en avant la recherche du plein emploi, grâce à un taux d'investissement conséquent. Car, en l'absence d'un projet économique et social d'envergure, la rente extérieure risque d'être consommée sans contrepartie productive. L'aide et le soutien des entreprises publiques, dont le coût sera modeste, correspond au prix à consentir pour l'apprentissage industriel massif des travailleurs algériens. Par contre, les partisans d'un programme plus modéré de l'investissement faisaient valoir les arguments tels que la difficulté de maîtrise technique par les travailleurs et les cadres face au rythme accéléré de croissance des investissements. En effet, le coût en capital des usines réalisées est nettement plus élevé que celui prévalant dans les usines similaires édifiées dans les pays industrialisés.

Il a été aussi évoqué la faible productivité des installations, laquelle va induire un effort budgétaire conséquent, au détriment des autres besoins sociaux, pour éponger et assainir les découverts des entreprises. Par ailleurs, le coût politique de l'endettement extérieur ne doit pas être sous-estimé, en cas de renversement de la conjoncture internationale et d'un recul du prix de pétrole. Bien sûr, les fervents de l'industrialisation rapide l'ont emporté politiquement, mais les résultats atteints sont fortement contestés et constituent encore, à ce jour, non seulement un lourd héritage pour le secteur bancaire et les finances publiques, une dérive budgétaire en raison des ressources que la politique d'industrialisation a mobilisées pour les assainissements financiers pris en charge par le Trésor, mais aussi une véritable problématique quant au devenir et au sauvetage de l'industrie publique nationale, du moins pour ce qu'il en reste.

Mais il est opportun de rappeler les explications données par Abdesselam sur les "*magouilles*" des ministères des Finances et du Plan pour marginaliser le Ministre de l'Industrie et de l'Energie ainsi que les sociétés nationales : « Ils ont invoqué, estime-t-il, la nécessité de contrôler les engagements financiers pour le suivi des prêts sur le plan interne et externe à l'effet de faire en sorte qu'aucun contrat n'entre en exécution sans l'approbation de ces deux ministères ». Et il poursuit : « *On bloque un projet que*

d'autres éléments, par ailleurs, négocient en secret ». En d'autres termes, cela consistait à donner, notamment au Ministre des Finances, un droit de veto sur chaque opération. En fait, l'ancien Ministre en charge de l'Industrie atteste que *« toutes les mesures visaient à ôter tout pouvoir de décision à l'industrie pour le remettre au plan et au finances et à encombrer l'industrie de charges qui lui interdiraient, par la suite, de pouvoir s'équilibrer financièrement »*⁸⁵.

Il faut ajouter à cela la procédure édictée par le code des marchés pour soumettre toutes les opérations industrielles, particulièrement les projets, à une commission des marchés, alors que l'industriel opère dans un marché et de manière régulière. A ce titre, il ne peut pas se soumettre compte tenu de sa nature, aux procédures de fonctionnement des commissions des marchés. Abdeslam écrit à ce propos : *« C'était encore une autre manière d'introduire dans le fonctionnement de l'industrie un élément supplémentaire de blocage et de perturbation , avec cet inconvénient que la commission des marchés est une commission de fonctionnaires ,qui se réunit une fois tous les quinze jours et qui est instituée à l'échelle nationale ,appelée à contrôler toutes les opérations lancées par les différents opérateurs du pays »*.c'est dans cet esprit *« qu'en 1979, faisant un bilan de l'assistance techniqueles services des Finances et du Plan ont compté, comme assistance technique ,tout ce qui n'est pas achat de matériel !.....Est-il possible que les deux tiers des investissements d'un pays soient consacrés aux seules dépenses d'assistance technique ?*⁸⁶ ». Ainsi, Abdesselam voyait dans ces manœuvres l'œuvre du Plan et des Finances pour bloquer l'industrie, sans pour autant en assumer leurs responsabilités, alors que l'on travaille dur et, au dernier moment, on se retrouve prisonnier de la bonne volonté de la décision financière et de ceux qui détiennent la planification ». C'était vraiment une industrie qui s'est faite malgré le pouvoir de l'époque, car pour beaucoup de contrats, le plan refusait et c'est le président de la république Boumediene (1965-1978) qui débloquent les situations. Il poursuit : *« C'est comme cela que les choses se sont passées. Sans l'appui de Boumediene,on n'aurait pas fait le quart de ce qui a été fait dans l'industrie et l'énergie »*.

Sur le plan des financements, toutes les ressources disponibles étaient laissées aux autres secteurs, il en est de même pour les crédits de la Banque mondiale, les crédits gouvernementaux, lesquels sont accordés à des conditions avantageuses et où

⁸⁵Bennoune, M. EL-Kenz, A. « *Le hasard et l'histoire : entretiens avec Belaid Abdesselam* », Tome 2, ENAG Editions, (1990), p. 23-25 et 28.

⁸⁶Bennoune, M., EL-Kenz, A., Op. Cit., (1990), p. 27.

l'industrie n'en a pas profité beaucoup. Celle-ci « *s'est enfoncé, en se finançant par le recours aux crédits intérieurs et extérieurs..... Le gros poids de la dette a été supporté par l'industrie* ».

Avec les réformes sur l'autonomie des entreprises publiques en 1988, le Ministère de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MPAT) fut finalement dissous et remplacé par une structure légère du Plan rattachée directement au Chef du gouvernement. Mais, elle disparaît aussi rapidement qu'elle ne fut créée, laissant l'économie nationale en général et plus particulièrement les entreprises publiques économiques sans aucun projet ni vision et perspectives à moyen et long terme.

Enfin, cette situation est dommageable car il ne faut pas omettre que la planification, autant que la stratégie, est un des facteurs essentiels de création ou de renforcement d'une position concurrentielle. Elle ne doit pas se déconnecter de son environnement, ni devenir un processus rigide, encore moins être un système de planification formalisé à outrance.

En effet, être trop centré sur des préoccupations opérationnelles de court terme peut faire rater à l'entreprise les transformations profondes de son environnement avec les opportunités et/ou les aspirations sur le long terme. A contrario, se focaliser sur des horizons très lointains entraînerait des ruptures entre les réalités du court terme.

La stratégie optimale, et nous partageons à ce sujet les réflexions de trois auteurs, Ducreux, Abate et Kachaner serait probablement de combiner divers horizons ⁸⁷:

-Le long terme, sur les 5 à 20 années à venir : il s'agit d'explorer le futur, d'anticiper les incertitudes, de se préparer aux changements stratégiques susceptibles d'apparaître. Ceci permet de définir les objectifs à long terme et de voir de quelle manière l'entreprise pourrait en profiter et surtout inventer un modèle capable de porter la réalisation de ces aspirations de long terme, à travers *la compréhension des méga tendances. L'attention doit être portée sur les grandes incertitudes et sur les scénarios ayant de forts impacts. Le scénario doit inclure et envisager des états futurs possibles pour déceler et avoir une meilleure compréhension de l'évolution des rapports de force et d'envisager les retombées pour l'entreprise* ».

- Le moyen terme, sur 3 à 5 ans : c'est l'horizon du futur proche et désirable, dans lequel l'entreprise devra trouver sa voie pour créer de la valeur. Autrement dit, il s'agit

- ⁸⁷Ducreux, JM., Abate, R., Kachaner, N. « *Le grand livre de la stratégie* », Editions Eyrolles, (2021), p. 291-302.

de se concentrer sur toutes les initiatives qui pourraient garantir la rentabilité des actifs, la profitabilité de l'entreprise et de tirer profit de la croissance. *« Il ne s'agit plus seulement d'anticiper mais d'explorer et de dénicher les sources créatrices d'avantage concurrentiel afin d'établir un plan stratégique créateur de valeur. L'analyse s'appuie sur la compréhension de l'environnement économique, des nouvelles caractéristiques éventuelles des consommateurs, les manœuvres et l'intensité des forces et des relations concurrentielles. Des critères et indicateurs de mesure seront définis pour veiller au suivi et à la bonne exécution du plan stratégique ».*

-Le court terme, sur 1 à 3 ans : c'est la réalisation opérationnelle des objectifs tout en gardant les liens et la cohérence avec et entre les autres horizons temporels. C'est la traduction de la stratégie en actions et en opérations. *« Cet horizon respecte, avant tout, les objectifs budgétaires mais doit intégrer les réalités stratégiques pour éviter tout excès de formalisme. Un dialogue stratégique efficace doit être organisé entre le centre et les entités opérationnelles autour des problématiques bien choisies et bien formulées. Cette méthode permet un raccourcissement du processus et favorise des prises de décisions plus pertinentes et plus rapides ».*

Cependant, ces horizons de temps ne sont nullement figés et analogues pour toutes les entreprises différenciées par des cycles plus ou moins longs, par leur taille et leur complexité. Pour le secteur minier, le long terme c'est une décennie et plus, alors que dans les secteurs de la téléphonie mobile ou de l'informatique, le long terme ne dépasserait pas les trois années.

La définition des caractéristiques d'un processus de planification stratégique se fait en fonction de la situation propre à l'entreprise, qui tient aussi bien à son environnement qu'à ses caractéristiques internes. C'est pourquoi les combinaisons peuvent être variées, et mêler des nouveautés à des aspects plus classiques. Une voie moyenne peut être formalisée par un processus itératif, une "navette" entre les niveaux de responsabilité, au cours de laquelle les projets stratégiques sont précisés, discutés et éventuellement redéfinis.

Autrement dit, aux définitions classiques, strictes et normatives, de l'art de planifier, se substituent donc des dimensions multiples. Leurs combinaisons dessinent des configurations diverses, lesquelles sont le reflet de la diversité des réponses apportées

par les entreprises à la crise de la planification, et, d'une certaine manière, à la crise économique et financière.

4.2. Les opérations d'assainissement financier répétitives des entreprises publiques économiques

Il a été démontré, à travers notre étude de cas, que les assainissements financiers des entreprises publiques par l'Etat sont loin d'être suffisants et satisfaisants. De surcroît, ces assainissements parviennent toujours trop tard et ils sont souvent déconnectés, voire totalement indifférents aux plans stratégiques formulés par les entreprises. Autrement dit, les assainissements financiers devraient être mis en œuvre non seulement au moment opportun, mais aussi et surtout accompagner, après arbitrage et validation, le financement des projets et programmes de réhabilitation et d'investissement que souhaiteraient opérer les dites entreprises. C'est à ce prix que celles-ci peuvent espérer sortir de leur situation de dépérissement et de faillites artificielles et reprendre ainsi le chemin de la croissance. C'est dire que le montant total cumulé des ressources publiques consacrées à l'assainissement financier des entreprises publiques est colossal mais sans impacts positifs sur la résorption des déficits et surtout sur l'amorce d'un réel développement industriel. En effet, les nombreuses et importantes mesures financières, adoptées depuis longtemps, n'ont pas réglé les problèmes d'ordre structurel des entreprises publiques, alors que le montant de leur facture ne cesse de s'alourdir auprès du Trésor et des banques publiques.

Dans son ouvrage « l'Algérie : sortir de la crise », le professeur Benachenhou, A. a évalué, en intégrant les données du ministère des Finances, le coût de l'assainissement financier des entreprises publiques, sur la période 1990-2012.

Le tableau, ci-dessous, donne le détail d'une partie de cette dette d'assainissement que le Trésor rachète partiellement et régulièrement ce, au rythme de la conjoncture et des décisions prises par les pouvoirs publics :

Tableau 36 : Dette d'assainissement par période (1990-2012)

U= Mrds de DA

Rubriques	1990-2000	2001-2010	2011-2012
- Obligations de rachats des dettes	630	1180	230
% du PIB	2,6	1,8	1
- Recapitalisations des banques	80	50	-

Source : Benachenhou, A. « L'Algérie : sortir de la crise », Ediwan Alger, (2015), p.179.

Par ailleurs, Bouyacoub, A. fournit un bilan historique de cette dette d'assainissement depuis la restructuration financière au 31/12/1998 en passant par la phase du passage à l'autonomie des entreprises publiques et les divers assainissements financiers, totalisant ainsi 840,50 Milliard de DA.

En outre et dans le cadre de son programme de contrôle pour l'exercice 2020 des Administrations, le rapport annuel 2022 de la Cour des Comptes révèle le montant additionnel des assainissements financiers pour la période allant de 2003 au premier trimestre 2019, soit 1 903 Mrds de DA⁸⁸.

Ce qui nous permet d'actualiser et de détailler le montant de ces opérations de sauvetage dans le tableau suivant.

⁸⁸ Trésor : cité dans le rapport annuel de la Cour des Comptes, publié en 2022, p. 24.

Tableau 37 : Bilan des dettes d'assainissement, par source et par rubrique, au 31/03/2019.

U=Mrds DA

Rubriques	Annulations des dettes Trésor et BAD (Banque Algérienne de Développement)	Rachats des créances bancaires	Dotations en argent frais	-Annulation des créances Trésor, -Gel du découvert bancaire, -Obligations rachats des dettes.	-Recapitalisations banques.	Total
Restructuration financière	26,10	-	-	-	-	26,10
Passage à l'autonomie	16,70	-	7,40	-	-	24,10
Assainissement financier (1991-1994).	49,50	88,00	35,90	-	-	173,40
Assainissement financier (1995-1998)	84,40	454,00	78,50	-	-	616,90
Total 1 (Bouyacoub, A., page 34)	176,70	542,00	121,80	-	-	840,50
Recapitalisation des banques (1990-2000 et 2001-2010)	-	-	-	-	130,00	130,00
Total 2 (Benachenhou, A., page 79)	-	-	-	-	-	130,00*
Assainissement financier (2003 au 31/03/2019).	-	-	-	-	-	1903,00
Total 3 (Trésor Public : cité dans le Rapport de la Cour des Comptes 2022, page 24)	-	-	-	1903,00	-	1903,00
Total	176,70	542,00	121,800	1903,00	130,00	2873,50

Source : consolidé par nos soins sur la base des données de Benachenhou, A., Op.Cit., p. 79, Bouyacoub, A., Op.Cit., p.34, et le rapport de la Cour des Comptes 2022, p.24.

*En prenant comme hypothèse que ce montant n'est pas pris en compte dans les données fournies par Bouyacoub, A. lequel a puisé dans le rapport du Ministère de l'Industrie « Le processus de restructuration industriel », Octobre 1999.

Enfin , il est opportun de signaler le montant global financé par des crédits bancaires bonifiés dédiés aux plans de modernisation et de développement des Groupes publics, au 31 mars 2020, lequel s'élève à 1 397 Mrds de DA ⁸⁹(sans les secteurs de l'énergie et des télécommunications).

Depuis fort longtemps, la question du déficit des entreprises publiques ne cesse d'être débattue. Nous l'avons attribué, à travers notre étude de cas, à une « *mal formation congénitale* » dans le sens que les entreprises publiques ont été créées, pour la plupart à partir de projets industriels, sans une réelle maturation. Elles n'ont jamais été dotées à l'origine de fonds propres et ont fonctionné sans fonds de roulement. Elles ont dû emprunter pour investir et pour financer leur fonds de roulement et souvent pour plusieurs projets en cours. Avec une telle cadence et une telle structure financière et une politique de prix imposée par l'Etat au nom de l'industrie industrialisante, elles ne pouvaient en aucun cas réussir leur envol. De plus, leur gouvernance de nature administrative les a privées de toute autonomie de gestion, aujourd'hui comme hier.

Dans l'état actuel de la gouvernance des entreprises publiques et de l'évolution des marchés, l'injection de ressources ne sera pas opportune ni efficace, car il est communément admis que les mêmes causes produiront toujours et fatalement les mêmes effets.

A titre d'exemple, le professeur Benachenhou⁹⁰ note dans le texte précédemment cité : « *les SGP et les sociétés non affiliées aux SGP du secteur industriel avaient demandé plus de 20 milliards de dollars, dont 77% au titre de l'assainissement financier. C'est dire la gravité de la situation des entreprises publiques* ». Ce résultat n'est pas une surprise dès lors qu'on a omis , de manière délibérée ou non , les véritables enjeux majeurs de la politique de restructuration propre et interne des entreprises publiques qui consistent à recouvrer les marges de profits , de compétitivité et de productivité tout en utilisant les dépenses d'investissement pour se moderniser , pour augmenter leurs capacités de production et accroître leurs parts de marché.

⁸⁹Ecofie (sans les secteurs énergie et télécommunication) : cité dans Rapport annuel de la Cour des Comptes, publié en 2022, p. 25.

⁹⁰ Benachenhou, A. « *L'Algérie : sortir de la crise* », Ediwan Alger, (2015), p. 80.

Pour expliquer cet échec, plusieurs causes sont avancées. Il s'agit, d'abord, d'un processus assimilé à une opération financière curative : il fallait remédier à une situation de déséquilibre structurel de la trésorerie, résultant des conditions d'exploitation défavorables et au recours systématique au crédit bancaire à court terme, très coûteux. Or, la restructuration et la relance des entreprises concernent fondamentalement leur avenir. Pour qu'elles soient réussies et utiles, il faudrait que la situation initiale soit au moins totalement assainie. Cela suppose surtout des investissements matériels et immatériels encadrés dans un plan stratégique préalablement validé.

Autrement dit, le traitement purement financier des entreprises en difficulté (et de surcroît toujours avec beaucoup de retard) a montré ses limites. Dès lors, il serait étonnant de constater de nouvelles opérations d'assainissement financier réussir là où les précédentes ont montré leurs limites.

Les déstructurations ont été également aggravées par les pertes de change importantes, consécutivement à la baisse du cours du dinar et à la forte dépendance de l'importation pour les approvisionnements en intrants et pour les investissements. Ajoutons à cela la dépendance vis-à-vis d'un système bancaire entièrement étatisé et fortement alimenté par les déséquilibres financiers des entreprises publiques. Enfin, la relance ne se décrète pas par la seule volonté du pouvoir politique et des moyens financiers qu'il pourrait mobiliser. L'Etat est tenu de mettre de l'ordre dans toutes les entreprises dont il a la responsabilité, mais encore faut-il que le dirigeant ait la liberté requise dans le management et que leur autonomie de gestion soit strictement respectée et que l'Etat se garde d'interférer dans la gestion. Autrement dit, ce dernier doit apprendre son nouveau métier d'actionnaire et abandonner l'administration directe et indirecte de ces entreprises, les protégeant ainsi de toutes ingérences politiques lesquelles ont empoisonné le secteur public économique. Sans interférer dans la gestion de ces entreprises, l'Etat devra trouver les méthodes pour corriger la lourdeur et l'inefficacité des processus actuels de décision et de clarifier davantage les rapports entre l'Etat propriétaire et les dirigeants de ces entreprises. Pour autant qu'on respecte le concept de commercialité, il n'y a aucune incompatibilité entre le secteur public et l'économie de marché.

A ce propos, rappelons les appréciations, sur le plan économique, du Professeur Benachenou, A. : « *la politique des prix publics des années 1970-1980 a été à l'origine des déboires du secteur économique et l'un des facteurs de la désindustrialisation*

actuelle du pays mais, aussi, largement de ses difficultés agricoles. La libération des prix des entreprises publiques, en 1988, insuffisante pour compenser leur sous-capitalisation structurelle et les errements de leur gouvernance, n'a pas permis aux plus importantes d'entre elles de sortir du déficit »⁹¹. Par ailleurs, la dépénalisation des actes normaux de gestion tant dans les entreprises publiques économiques qu'au niveau des banques va libérer considérablement les initiatives et les prises de risques calculées, combien indispensables dans le monde des affaires. Cela suppose aussi que les conditions du marché y soient également favorables.

Sur ce point, dans une déclaration le 27/02/2022, le Chef du gouvernement⁹² a clairement admis que les opérations d'assainissement effectuées dans le passé n'ont pas apporté les résultats escomptés. Force est de constater, en effet, que la quasi-totalité des entreprises publiques demeurent déstructurées et toujours déficitaires. Aussi, il a été décidé qu'il n'y aura plus de soutien financier sans une révision préalable du mode de gouvernance des entreprises publiques, mais aussi de réviser en profondeur les anciennes méthodes de soutien. Désormais, l'accompagnement financier de l'Etat au profit des entreprises publiques sera conditionné par :

- la révision et la modernisation de leur gestion et particulièrement de leur mode de gouvernance et de management.

- la mise en place d'un cahier des charges, élaboré et négocié par les trois parties prenantes que sont le Trésor public, les banques publiques et les entreprises industrielles publiques. Il définira, notamment, les conditions d'accès et d'éligibilité des dites entreprises au soutien financier de l'Etat. Celles-ci devront s'adapter et répondre aux besoins du marché national, mais aussi améliorer la performance de leur production destinée à l'exportation.

- enfin, l'objectif recherché est de préserver et de relancer le tissu industriel national et toutes les entreprises publiques ou privées à travers un accompagnement effectif qui leur permettra de surmonter le problème de l'endettement structurel qui entrave leur développement.

Mais , il faut être conscient , aux dires du Professeur TEMMAR H A, que « *Si l'intervention de l'Etat est nécessaire pour la mise en œuvre des réformes et le*

⁹¹Benachenhou, A. « *L'Algérie : sortir de la crise* », Ediwan Alger, (2015), p. 39.

⁹² Article(2022) « *Assainissement financier des entreprises publiques* », <http://algeria-watch.org> du 27/02/2022, Algeria Watch.

lancement d'initiatives de relance de l'économie , il est tout aussi nécessaire que le système politique soit un cadre de jeu démocratique transparent et que l'environnement institutionnel et légal affirme et concrétise la liberté d'entreprendre et l'efficience du marché.....Si l'Etat ,au sens du pouvoir politique, n'avait pas la vision et la détermination d'aller à la transformation profonde de l'économie, celle-ci ne serait qu'un vœu pieu . »⁹³

Cependant, la nécessité de l'intervention de l'Etat doit être organisée d'une manière prudente tout en évitant la confusion de l'Etat puissance publique de celle de l'Etat actionnaire. Elle doit être considérée comme une situation d'exception ou une période transitoire car les tentations de glissement vers un retour à l'interventionnisme étatique sont grandes. En effet, une politique d'intervention peut mener à des situations de blocage des réformes ou encore à des récupérations par des groupes d'intérêts. C'est-à-dire à la même situation qu'une politique de non-intervention ou de déréglementation qui, à partir des années 1980 avec l'ultra-libéralisme, a mené le monde vers des catastrophes comme le dérèglement climatique, la crise financière et la pandémie dite Covid 19.

Toujours est-il que le tableau de bord, élaboré au 31/12/2019 par ECOFIE sur l'activité de 12 Groupes industriels publics et de leurs filiales relevant du ministère de l'Industrie et de Mines, y compris les groupes les plus importants et performants comme GICA, SAIDAL, COSIDER ou MADAR, fait apparaître ⁹⁴:

- une baisse importante du chiffre d'affaires : - 8 %,
- une baisse importante de la valeur ajoutée : - 7 %,
- et surtout une baisse significative de leur excédent brut d'exploitation (EBE), de : -34%.

Une question se pose, à ce niveau : Pourquoi créer des entreprises publiques et ne pas s'en préoccuper avec diligence ? Par quel miracle les pouvoirs publics peuvent-ils espérer sauver les entreprises publiques quand celles-ci héritent et entraînent nombre de boulets, comme le surendettement et des déficits structurels, des effectifs

⁹³Temmar, H A. « *La transition de l'économie émergente, références théoriques, stratégies et politiques* », OPU 04-2011, p. 24-25.

⁹⁴Cité dans le Rapport annuel de la Cour des Comptes, publié en 2022, p. 28.

pléthoriques, des équipements industriels obsolètes et techniquement en fin de vie, comme cela a été le cas du groupe GIPEC ?

Une approche pragmatique d'Armane Choksi, économiste à la Banque mondiale, représentatif d'un courant de pensée anglo-saxon, cite diverses raisons pour lesquelles un Etat peut créer une entreprise publique : se substituer à l'initiative privée défaillante, contrôler des monopoles et des secteurs clés, utiliser avec efficience les ressources rares disponibles, empêcher une faillite (exemple : Tonic Emballage), promouvoir le développement, subventionner des biens de première nécessité, promouvoir des exportations primaires et la sécurité nationale, réaliser l'avènement du socialisme et accroître l'indépendance nationale.

D'autres motifs contingents, d'ordre économique et politique, peuvent être avancés :

- Des raisons économiques concernent la fonction instrumentale de l'entreprise publique au service des politiques nationales, de la mise en œuvre de la planification nationale dans les secteurs clés, dans l'amont des filières du cycle de production industriel, ou encore un défaut de l'initiative privée dans certaines activités de pointe et de recherche.

- Des motifs politiques, notamment la volonté de l'Etat de renforcer ses structures en se débarrassant des forces économiques, visibles ou occultes, qui dictent au gouvernement la politique à suivre, sans tenir compte de la mise en valeur des ressources rares nationales et de l'intérêt général⁹⁵.

De son côté, François Chevalier met essentiellement l'accent sur des raisons idéologiques⁹⁶. Il oppose, à ce propos, les positions de Proudhon et de Marx sur la question des nationalisations dont il attribue la paternité à Proudhon plutôt qu'à Marx. En effet, le premier cité considère que la propriété est un vol et qu'il faut faire en sorte que la production repose sur l'organisation autonome d'ateliers autogérés puis fédérés sous l'égide de la nation et non pas de l'Etat. En revanche, la philosophie marxiste s'éloigne de cette position en ce sens qu'elle favorise le renforcement de l'Etat arraché par les travailleurs des mains de la bourgeoisie.

⁹⁵ Anastassopoulos, J-P., Blanc, G., Dussauge, P. « *Les multinationales publiques* », PUF 1ère Edition, (1985), p. 60-61.

⁹⁶Chevalier, F. « *Les entreprises publiques en France* », Documentation Française, Paris, 1979, p. 62.

Pour justifier la création des entreprises publiques, F. Chevallier y ajoute des raisons d'ordre économique. Pour les marxistes, dit-il, la baisse tendancielle des taux de profit et la suraccumulation du capital mènent à une dévalorisation de ce dernier. Aussi l'Etat doit se les approprier pour empêcher la dévalorisation du capital public et mettre un terme à la profitabilité du capital privé. L'auteur poursuit en précisant que les libéraux et les néo-libéraux admettent qu'il existe des biens dont le mode de production est incompatible avec le jeu de la concurrence, ce qui peut conduire à des situations de monopole. Ce monopole va permettre la réalisation soit des super profits ou au contraire des pertes importantes. Dès lors, l'intervention de l'Etat est indispensable pour rétablir un niveau de rendement normal pour empêcher les superprofits ou en prenant en charge les super déficits éventuels⁹⁷.

Ceci étant, on ne peut nier que les entreprises publiques présentent des spécificités qu'il faut bien prendre en compte. A commencer par la différence d'objectifs et de performance entre les entreprises publiques et privées. Beaucoup d'études effectuées sur des critères classiques tels que le profit et la rentabilité des investissements relèvent que les entreprises publiques sont moins performantes que celles du secteur privé. Citons, à titre d'exemple, les travaux (datant des années 1960) de Mary M. Shirley⁹⁸, économiste à la Banque Mondiale, et portant sur 64 entreprises publiques, réparties sur 26 pays. Ces travaux ont montré qu'après amortissement et avant subventions, celles-ci ont enregistré des pertes à hauteur de 16% en moyenne. Ils relèvent aussi, pour les pays en développement, une rentabilité des investissements faible ou négative, une part de l'autofinancement quasi nulle, un endettement croissant, une charge de plus en plus élevée pour les finances publiques et, pour finir, des subventions très significatives.

L'analyse des spécificités de la gestion de ces entreprises se concentre en général sur les rapports entre l'Etat et l'entreprise publique, sachant que c'est ce dernier qui détermine l'essentiel des dites spécificités. Ces rapports sont marqués par le conflit d'intérêt qui les oppose, l'Etat cherchant à les utiliser comme instrument de ses propres politiques avec des méthodes politico administratives qui lui sont propres. Il peut arriver que les objectifs de l'un et de l'autre soient compatibles, mais la différence des méthodes utilisées conduit le plus souvent à une opposition qu'à une convergence. Cette opposition, qu'il importe de solutionner, se manifeste à trois niveaux :

⁹⁷Cité par Anastassopoulos, J-P., Blanc, G., Dussauge, P. Op. cité, p. 61.

⁹⁸ Citée par Anastassopoulos, J-P., Blanc, G. Dussauge, P. Op cité, p. 63-65.

- Le niveau économique se manifeste plus précisément dans la détermination des objectifs globaux de l'entreprise : celle-ci cherche à renforcer sa puissance et son autonomie alors que l'Etat lui impose de servir des objectifs multiples et parfois contradictoires (emploi et progrès social, entraînement de l'économie..) qui la handicapent.
- Au niveau organisationnel, l'entreprise publique est prise en tenaille dans un système de tutelle et de contrôle paralysant faisant intervenir une multitude de centres de décisions publics directs et indirects. Les hautes autorités de l'Etat interviennent souvent et particulièrement quand il s'agit de la nomination et de la révocation des dirigeants d'entreprises.
- Enfin, les critères de décision au niveau politique échappent souvent à toute rationalité économique. Ainsi, le dirigeant principal dispose d'une marge de manœuvre étroite, ne pouvant utiliser que sa connaissance des dossiers et son influence personnelle, comme le montrent les exemples du Groupe COSIDER et de l'EPE Tonic Industrie⁹⁹.

4.3. A propos de la problématique de la gouvernance des entreprises publiques économiques

Le premier point concerne la question de fond posée par la problématique de la gouvernance, celle de l'autonomie réelle de l'entreprise publique par rapport à l'Etat. Autrement dit, comment améliorer les performances des entreprises publiques, sans pour autant renoncer à leur faire jouer le rôle d'intérêt national. Si son autonomie est trop faible, l'entreprise ne pourra être correctement gérée. Elle deviendra alors totalement inefficace entre les mains de l'Etat. A contrario, si cette autonomie est trop large, c'est la légitimité de l'étatisation qui est mise en cause, car l'entreprise tendra à se comporter exactement comme une entreprise privée. Tel est, nous semble-t-il, le véritable défi sous-jacent à la question de l'autonomie et de la gouvernance des entreprises publiques.

⁹⁹ L'EPE Tonic Industrie Spa est une création ex nihilo, datant de 2011, après décision du Conseil National des Participations de l'Etat. Elle a servi à absorber les 10 Sarl de l'ancienne entreprise privée Tonic, préalablement mises en faillite et rachetées par la banque Publique BADR (principale créancière) puis revendues le jour même au Trésor, avec transfert à la Société de Gestion des Participations concernée de l'époque.

Il nous semble aussi que l'absence de codification des rapports entreprises publiques /Etat ne peut qu'aggraver la situation. En conséquence, l'Etat lui-même doit être d'abord soumis à des règles du jeu, avant que n'intervienne le contrôle dont il s'agit de préciser l'organisation de la « tutelle » des entreprises publiques. Le contrôle est encore plus compliqué du fait que les expériences en la matière ont été décevantes (ministère unique, Fonds de Participation, Holdings, Sociétés de Gestion des Participations de l'Etat, Groupes Publics). A ce propos, Mary Shirley suggère d'une part, la mise en place d'un mécanisme de définition des objectifs des entreprises tout en compensant, éventuellement, le coût des missions non économiques imposées par l'Etat, d'autre part la signature de contrats de plan entre le gouvernement et les groupes industriels publics. Ces contrats intègrent les grandes orientations stratégiques de l'entreprise, les grands objectifs d'intérêt national que celle-ci est tenue de poursuivre et les relations financières avec l'Etat¹⁰⁰.

Au préalable, les négociations s'opèrent sur la base du plan stratégique de l'entreprise et des politiques définies par le gouvernement. L'entreprise s'engage sur un certain nombre d'objectifs qualitatifs et quantitatifs, sur le moyen terme, tandis que l'Etat s'engage à la soutenir financièrement sur la base de négociations annuelles. Cette procédure présente l'avantage d'obliger, d'une part l'entreprise à élaborer son plan stratégique et, d'autre part d'amener l'Etat à formuler et à clarifier ses politiques de façon explicite et cohérente.

Il semblerait que l'une des meilleures solutions consiste à donner des pouvoirs réels aux Conseils d'administration des entreprises en nommant un nombre le plus restreint possible de représentants de l'Etat. Comme il s'agit de responsabiliser les dirigeants des entreprises publiques en restaurant et en généralisant la concurrence. Il s'agit aussi de développer la compétence et les motivations des dirigeants, tout en leur accordant plus d'autonomie et d'avantages financiers en cas de résultats satisfaisants et, pourquoi pas, prévoir des sanctions dans le cas contraire. Encore faut-il préciser que les motivations financières ont leurs limites en raison d'un certain esprit d'égalitarisme qui prévaut dans ce secteur. S'agissant de la compétence, les dirigeants doivent être considérés au même titre que leurs homologues des entreprises du secteur privé. Par ailleurs, leur taux de rotation y est beaucoup plus élevé, à la fois parce que les

¹⁰⁰Citée par Anastassopoulos, J-P., Blanc, G., Dussauge, P. Op cité, p. 66- 68.

ressources à haut potentiel sont rares, et parce que l'immixtion politico-administrative et l'interventionnisme des réseaux formels et informels compliquent la situation.

Un autre point lié à la problématique de la gouvernance des entreprises publiques concerne les entorses au Code de commerce¹⁰¹. Il faut savoir que la quasi-totalité des entreprises publiques sont toujours suspendues aux subsides, sans fin, de l'Etat pour compenser leurs pertes, même de manière sélective et conditionnelle. L'Etat propriétaire se comporte comme un superviseur et se trouve contraint de soutenir leurs activités, en dépit de leurs totales déstructurations.

Dans une société privée, les propriétaires prennent le risque d'engager leur propre épargne, (ou celle des autres, via le crédit bancaire) son maintien en activité ne dépendant que de ses seuls résultats de gestion. A contrario, dans une EPE dotée d'un statut quasi fictif de société par actions, l'Etat propriétaire peut décider de la poursuite de son activité, même si elle est en faillite, comme le montre les ex sociétés de Tonic. Dès 1988, le législateur avait tenté de traiter cette situation anormale en établissant une distinction entre l'Etat propriétaire du capital, et les dirigeants principaux en charge de leur gestion courante (PDG et administrateurs). Le législateur a fait en sorte que les relations juridiques entre ces deux acteurs soient régies par le Code de commerce, au même titre que les sociétés privées. Cependant, une différence de taille tient au fait que les PDG et les administrateurs ne peuvent miser, ni détenir, comme les propriétaires du secteur privé, des actions ou des parts sociales du capital social dont on leur a confié la gestion, comme l'exige pourtant le Code de Commerce¹⁰². Par conséquent, ils ne sont nullement soumis au risque de perdre les mises qu'ils auraient placées dans le capital.

Enfin, le dernier point de cette problématique renvoie à la cooptation du dirigeant principal, sachant que ce dernier obéit souvent à des considérations politiques. Du reste, les dirigeants d'entreprise sont souvent soumis à des rotations, au gré des rapports de force et de considérations politiques. Or, celles-ci ont un effet pervers sur l'horizon des décisions stratégiques et sur l'efficacité des entreprises publiques. La réalité a démontré que les gestionnaires mis à la tête des entreprises publiques sont

¹⁰¹Article Grim, N. (2021) « Le secteur public économique « les Entreprises publiques économiques enfermées dans un mode de gestion qui travaille à leur perte », *Algerie-eco.com* du 14/04/2021, p. 1-6.

¹⁰² Article 619 du Code de Commerce « Le conseil d'administration doit être propriétaire d'un nombre d'actions représentant au minimum, 20% du capital social..... », p. 10-11.

choisis sur le critère de la fidélité, du clanisme et des affinités parfois politiques et régionales davantage que sur leurs seules compétences managériales. Par ailleurs, on estime que les pressions et les craintes d'une cessation de paiement ne sont guère envisageables du point de vue des gestionnaires de l'entreprise publique, même si des opérations ont déjà eu lieu dans ce sens.

On peut comprendre que les assainissements financiers apportés par l'Etat aux EPE sont on ne peut plus légitimes. L'Etat étant propriétaire à 100% de ces entreprises, il est tenu d'intervenir pour les secourir, car en réalité et in fine, elles sont administrées par lui. Autrement dit, on peut ne pas reprocher à ces entreprises d'être déficitaires, dès lors qu'elles ne sont pas maîtresses de leurs actes de gestion. Sous cet angle, l'autonomie de gestion de l'entreprise publique économique, concept local spécifique, apparaît comme une vue de l'esprit.

Force est d'admettre que le secteur public ne peut être facteur principal de croissance économique en raison des dérèglements qui ont ruiné ses possibilités de performance. A l'instar de notre étude de cas sur la filière papetière, la plupart des entreprises publiques économiques se sont heurtées à des difficultés majeures de maîtrise des technologies importées, de localisation souvent inappropriée, et d'insuffisance du management. Les taux d'utilisation des moyens de production sont restés faibles, y compris après la phase de montée en cadence. Le vieillissement des équipements et leur vétusté sont avérés, ainsi que l'obsolescence technique et économique en matière de produits, de packaging et du marketing en général, nonobstant l'absence d'autonomie de fonctionnement. Ce qui fait dire au professeur A. Benachenhou, à propos de ces entreprises : « *Beaucoup de ces dernières consomment de la richesse au lieu d'en créer. Elles plombent non seulement la croissance mais aussi la faculté de l'économie à se régénérer* ». Et, il poursuit plus loin : « *La gouvernance des entreprises publiques, du secteur réel ou du secteur financier laisse à désirer et constitue probablement l'obstacle premier à leur survie. La motivation est absente chez bon nombre de dirigeants* »¹⁰³.

Un autre auteur, J-P, Anastassopoulos, considère que la règle doit être la même pour toutes les entreprises publiques, notamment pour celles qui opèrent dans un milieu concurrentiel. Il estime qu'une entreprise doit être gérée comme telle, par de véritables managers et selon les méthodes éprouvées et dans un but lucratif ; que la puissance

¹⁰³Benachenhou, A. « *L'Algérie : sortir de la crise* », Ediwan Alger, (2015), p. 260.

publique doit orienter ses activités et l'encourager à développer des stratégies qui ne sont pas forcément celles qu'elles auraient suivies si elles n'étaient pas publiques, mais qui sont compatibles avec sa nature d'entreprise ; enfin, que toutes les contraintes non compatibles avec cette nature, et néanmoins légitimement imposées par l'Etat, devraient être assorties de compensations évaluées en fonction du plan stratégique de l'entreprise. Ces compensations sont attribuées selon des modalités qui ne modifient pas le caractère managérial des méthodes de gestion internes usuelles utilisées par ladite entreprise¹⁰⁴.

C'est probablement le lieu de rappeler que le seul Code algérien de gouvernance qui existe est le projet réalisé par des institutions non-étatiques, à savoir le CARE (Cercle d'Action et de Réflexion autour de l'Entreprise) et le FCE (Forum des Chefs d'Entreprise), avec l'appui du ministère de la PME et de l'Artisanat. Edité en 2004 par l'Organisation de la Coopération et du Développement Economique, l'élaboration de ce Code renseigne sur l'intention des dirigeants de la petite et moyenne entreprise d'adhérer aux principes d'éthique, de déontologie et des règles de bonnes conduites, suivant les standards internationaux. Le fait est que, malgré son caractère non contraignant, ce Code de gouvernance n'a pas connu grand succès auprès du secteur privé dont il est issu, et pas du tout au sein des entreprises publiques. Toutefois, sur la base d'un rapport de la Cour des Comptes, une charte de gouvernance est élaborée et soumise au ministère de l'Industrie, mais aucune confirmation n'est intervenue à la date d'intervention de la Cour, en décembre 2020¹⁰⁵.

4.4. Du rôle des organes sociaux des entreprises publiques économiques

Nous avons vu que l'Etat, puissance publique, n'a pas accordé l'autonomie requise aux administrateurs des EPE afin de leur permettre d'affronter et de résister à la concurrence. L'Etat actionnaire ne les a pas, non plus, choisis sur la base de leurs compétences et leurs qualifications. En conséquence, les entreprises concernées ont fini par perdre, non seulement leur autonomie, mais aussi leur statut d'entreprise au

¹⁰⁴Anatassopoulos, J-P. « *Les entreprises publiques entre l'autonomie et la dépendance : une analyse des divers instruments de régulation des entreprises publiques par l'Etat* », Article In politiques et management public, vol 3 No2 (p. 73-98), Actes du Premier Colloque International –Paris (2eme partie préparés par Guy TERNY), (1985), p. 95-96.

¹⁰⁵Rapport annuel de la Cour des Comptes publié en 2022, p. 35.

profit d'un statut quasi similaire à celui d'une d'administration ou institution publique. La prise de contrôle quasi-totale de l'Etat n'est toujours pas opérante en raison de la non-exposition de l'entreprise publique aux réalités du marché, car même en cas de déficit structurel d'exploitation, l'Etat est appelé, tôt ou tard, à la rescousse pour soutenir la dite entreprise publique.

Les membres du Conseil d'administration ont pour rôle de définir la stratégie et d'agir dans l'intérêt de l'entreprise tout en gérant, au mieux, les risques potentiels. De ce fait, il n'est pas recommandé que les représentants de l'Etat monopolisent le siège de ces Conseils, leur fonction ou proximité du pouvoir risquant alors d'influencer leurs décisions au sein du Conseil d'administration, lesquelles ne pourraient nullement être dans l'intérêt bien compris des entreprises. Au demeurant, il est recommandé que les Conseils soient composés davantage de professionnels, selon leur qualification, pour défendre les intérêts de l'entreprise mieux que ne le fassent les fonctionnaires.

En réalité, le Conseil a été réduit à une boîte de résonance des pouvoirs publics, plutôt que de revendiquer un champ d'actions beaucoup plus large et une autonomie dans la prise de décision conformément aux dispositions du Code de commerce. Par conséquent, les dirigeants principaux des entreprises publiques ne sont en réalité que de simples salariés et leurs administrateurs des représentants virtuels, fictifs et sans prérogatives réelles. Ils se contentent d'empocher des jetons de présence aux réunions des Conseils et parfois des tantièmes lorsque l'entreprise parvient, exceptionnellement, à engranger des profits.

Les membres des Conseils d'administration ont, dans leur majorité, toujours été écartés (ou ils se sont écartés par eux-mêmes) et/ou manipulés dans les prises de décisions, sur toute la période allant des Fonds de Participation de l'Etat aux actuels Groupes industriels publics. Ils n'ont exercé que des rôles formels et symboliques car les véritables décisions stratégiques, engageant l'avenir de l'entreprise sont prises, en dernière instance, au niveau des sphères moins visibles du pouvoir politique et économique effectif. Les membres des Conseils d'administration sont généralement des représentants de divers organismes qui se contentent d'accomplir une mission de représentation sans aucun enjeu sur les stratégies ou sur le devenir de ces entreprises publiques, et cela en toute contradiction avec les dispositions du Code de commerce. Précisons ici que, du fait à la fois de ce mode de désignation des responsables, fondé principalement sur la cooptation, et de la limitation des prérogatives qui leur sont

conférées dans la pratique, ces derniers ne font que relayer les méthodes et les orientations, formelles ou informelles, du pouvoir central dans la gestion du capital public marchand. Par ailleurs, certaines entreprises affirment qu'elles comptent au sein de leur Conseil une part appréciable d'administrateurs indépendants. Cependant, même si leurs administrateurs répondent formellement aux critères d'indépendance, elles auraient beaucoup de mal à prouver qu'ils le sont de manière réelle et objective. C'est le débat sur la « consanguinité »¹⁰⁶ des administrateurs qui, au-delà des relations qu'ils entretiennent avec leur entreprise, leur groupe, leur direction, appartiennent souvent à des réseaux ou des cercles d'influence. Cette consanguinité remet en cause la définition même du critère d'indépendance, et par conséquent la qualité du contrôle et de la surveillance du dirigeant par ses pairs. En effet, les dirigeants seraient, entre autres, moins susceptibles d'être remplacés lorsque leurs pairs siègent au sein de leurs Conseils. Au demeurant, les administrateurs appartenant à ce type de réseaux siègent, en général, dans de trop nombreux Conseils pour y consacrer le temps nécessaire. Autrement dit, avec les effets de réseaux, il est tout à fait possible de présenter un administrateur comme « indépendant » alors qu'en réalité il est intimement lié à un ou plusieurs dirigeants de l'entreprise.

A ce propos, le professeur Benachennou, alors Ministre des Finances, atteste dans son ouvrage que : « *devant la cooptation inefficace des membres de ces organes sociaux et les faibles performances de leurs délibérations, il paraissait utile d'introduire du sang frais dans leurs composition par un appel à candidature. L'expérience se heurta à l'opposition très forte des décideurs. Triste !* »¹⁰⁷.

Le professeur Ghertman, M du Centre HEC-ISA avait affirmé dans un article datant de 1986 : « *L'important n'est pas que le contrôle d'un groupe soit public ou privé, mais que celui-ci remplisse une mission utile à son pays et qu'il possède pour cela une équipe de direction générale solide ,épaulée par un Conseil d'administration fort et capable de résister aux pressions de l'autorité de tutelle ,quel que soit l'actionnaire le plus puissant...* »¹⁰⁸. En effet, il est important de préserver les stratégies à moyen et long

¹⁰⁶ Benhamou, S. « *Améliorer la gouvernance d'entreprise et la participation des salariés* », Awselection , Paris , publication Centre d'analyse stratégique, (2010) , p. 79-80.

¹⁰⁷ Benachennou, A. « *L'Algérie : sortir de la crise* », Ediwan Alger, (2015), p. 309.

¹⁰⁸ Article Ghertman, M. « *Eviter une valse des présidents* », Le Monde Economie du 25/02/1986, (1986) , p. 35 et 37.

terme des entreprises publiques. C'est en cela que la diversité des compétences , tant au niveau des directions générales que des Conseils d'administration, permet de lutter contre les fluctuations de toutes natures des politiques gouvernementales et d'éviter aussi une valse des dirigeants qui risque d'être précédée et suivie de périodes d'immobilisme préjudiciable aux entreprises , car rien ne serait plus dommageable à l'efficacité du secteur public que l'attentisme et l'opportunisme érigés en stratégie d'entreprise. Les procédures de renouvellement des membres du Conseil d'administration garantissent l'autonomie, tandis que l'actionnaire principal se limitera finalement à son rôle. L'important est que les candidats amenés à y siéger possèdent une identité adaptée aux missions imparties à l'entreprise ou au Groupe public. En théorie, et surtout en faisant abstraction de la vie politique, l'Etat pourrait rester l'actionnaire unique ou l'actionnaire principal, et percevoir, en contrepartie, les dividendes que les entreprises lui rapporteraient. Il pourrait tout aussi désinvestir, en partie ou en totalité, si les besoins de sa politique s'en font sentir et si le marché financier est en mesure de se substituer au Trésor public. En revanche, si l'Etat demeure actionnaire, même majoritaire, il est souhaitable qu'il renonce à la majorité des voix aux Assemblées générales des actionnaires, car cela pourrait affaiblir le sentiment d'indépendance de la direction de l'entreprise publique. Autrement dit, il importe que l'entreprise puisse se sentir libre de maintenir son cap stratégique pour tenir tête à ses concurrents, quelles que soient les fluctuations économiques et/ou politiques de l'environnement. Cela n'empêchera pas l'Etat de maintenir ses moyens d'influence et de contrôle traditionnels, car cette puissance publique restera, probablement pour longtemps, le premier acheteur, le premier à financer la recherche et le développement des prototypes et des technologies nouvelles, mais aussi et surtout le prêteur de dernier ressort en cas de difficultés.

4.5. La posture des dirigeants des entreprises publiques économiques

Devant cette réalité, il ne pouvait résulter que des postures d'attentisme, d'opportunisme et de fuite de responsabilité qui caractérisent bon nombre de responsables d'entreprises publiques. En effet, sans incitation pécuniaire suffisante et sans pouvoirs de gestion réels, les cadres dirigeants principaux et les administrateurs des EPE ne s'aventurent presque jamais à prendre des risques managériaux, même vitaux pour l'entreprise, car ils auraient beaucoup à perdre (limogeage et/ou poursuites judiciaires) au cas où leurs initiatives venaient à échouer. De plus, ils n'auraient rien à gagner de particulier dans le cas contraire.

Pourtant, le dirigeant est le gardien des objectifs de l'entreprise en ce sens qu'il préside à l'établissement des objectifs et attribue des ressources, ratifie les choix parmi différentes solutions stratégiques, défend les buts de l'organisation contre les attaques externes et contre l'érosion interne et s'assure non seulement du maintien de l'organisation, mais aussi de son développement afin d'atteindre les performances souhaitées. Il doit donc inspirer le respect et être capable de susciter la coopération chez ses collaborateurs. Dans les domaines où le jugement ne peut être remplacé par des procédures détaillées, c'est souvent par son comportement que le dirigeant clarifie les attentes envers les membres de l'entreprise.

La différence entre le succès et l'échec d'une entreprise vient souvent de la clarté de l'instrument et de sa pertinence. Les entreprises qui ont du succès ont habituellement travaillé fort pour concevoir leur stratégie. Elles l'ont aussi ajustée afin de tenir compte des changements qui se produisent et elles ont été capables de l'abandonner lorsque la situation l'exigeait. Mais en cas de mauvais résultats ou de mauvaise gestion de nos entreprises publiques, il n'est pas aisé de situer les responsabilités, tant les carences constatées sont souvent la conséquence de ce mode de gestion virtuel, malléable et perméable aux injonctions, de diverses natures, des autorités politiques et administratives et autres entités occultes, lesquelles ne laissent aucune trace formelle de leur immixtion. Du reste, à l'occasion d'un audit qui conclut à une mauvaise gestion, ce sont évidemment les gestionnaires qu'on incrimine, souvent lourdement et sans état d'âme. Cette tradition qui consiste à sacrifier les managers, a été héritée d'ailleurs des pratiques des années 1970 et 1980 et n'est pas prête à prendre fin, tant les intérêts des uns et des autres sont antagoniques.

4.6. Des entreprises publiques sans réelle vision

La quasi-totalité de nos entreprises publiques ne dispose d'aucune référence en matière d'identité et de vision. Or, l'identité est l'un des fondements de la vision et, une vision qui s'éloignerait trop de l'identité de l'entreprise ne serait comprise ni par les collaborateurs ni par les parties prenantes extérieures à l'entreprise.

Une des premières étapes de la construction d'une vision stratégique consiste donc à s'assurer que l'identité de l'entreprise est bien connue. Dès son origine, elle devrait disposer d'une identité forte liée généralement à son fondateur et/ou à son dirigeant principal. Certaines portent et gardent même leur nom durant de nombreuses décennies (Renault, Ford, Porsche, Dell, Guerlain, Dior, ..)¹⁰⁹.

Les entreprises sont généralement bâties sur une identité cristallisée autour d'un concept (Amazon et la librairie virtuelle), d'une technologie (Michelin et le pneu radial), d'une clientèle (Chanel et sa clientèle sélective), d'un savoir-faire managérial (General Electric et sa culture de la performance), d'un savoir-faire technique (BMW et ses moteurs). De même, certains ingrédients de l'identité sont parfaitement visibles, comme les symboles (matériels, industriels, commerciaux, linguistiques, etc.) et les comportements des collaborateurs contribuent à rendre la culture et l'identité explicites. Le logo de Nestlé, par exemple, représentant un oiseau perché sur un nid, symbolise l'identité de la firme depuis sa création. Les modifications intervenues sur ce logo sont mineures : elles ont consisté à modifier le nombre d'oiseaux afin de mieux représenter la famille d'aujourd'hui.

D'autres caractéristiques de l'identité sont invisibles ou implicites, telles que les valeurs, les normes, les croyances, les attitudes lesquelles sont partagées par les membres de l'entreprise et que seuls le vécu et l'expérience, au sein de l'entreprise, permettent leur acquisition et leur appropriation. Par ailleurs, La pratique de la stratégie nous révèle que formuler une vision n'est pas aisée. Mais c'est une tâche essentielle de la direction générale, car une vision doit permettre de répondre à quelques questions fondamentales telles que : Où voulons-nous être dans dix ans ? Que voulons-nous focaliser ? Sur quoi voulons-nous mobiliser ? Sans vision, le risque

¹⁰⁹ Ducreux, JM., Abate, R., Kachaner, N. « *Le grand livre de la stratégie* », Editions Eyrolles 2019-2021, 11ème tirage, (2021), p. 69-82.

est réel que la croissance future ne se réalise pas. La vision a un caractère idéal, elle doit guider et inspirer.¹¹⁰

Formuler la vision est la tâche majeure du dirigeant d'entreprise. Le processus de son élaboration est difficile car celle-ci doit être à la fois suffisamment simple pour être comprise par tous et, dans le même temps, riche et profonde pour s'inscrire dans la durée. Elle doit aussi intégrer des éléments d'anticipation. Par exemple, celle d'Henry Ford au moment du lancement de la Ford T est révélatrice de cet état d'esprit :

« Je vais construire une voiture pour la plus grande multitude. Elle sera si bon marché que toute personne gagnant un bon salaire sera capable d'en posséder une et de bénéficier avec sa famille du plaisir de rouler dans les grands espaces. Quand j'aurai réussi, tout le monde sera capable de s'offrir une voiture et tout le monde en aura une. Les chevaux auront disparu de nos routes, l'automobile sera un fait acquis. Et nous donnerons à un grand nombre de personnes un emploi avec de bons salaires ».

La vision stratégique doit devenir une référence et offrir une série d'éléments (identité, anticipation...) permettant à chaque collaborateur de l'entreprise de la traduire dans son poste de travail. Elle doit donner un élan et proposer un cadre tourné vers l'avenir. Les deux visions exprimées, ci-dessous, témoignent d'un bon équilibre entre contenu et impact, identité et anticipation, implication des parties prenantes. Par exemple, celle d'Areva : *« Expert mondial de l'énergie, Areva offre à ses clients des solutions technologiques de grande fiabilité dans le domaine de l'énergie nucléaire, la transmission et la distribution d'électricité. 58 000 employés s'engagent à l'amélioration continue et quotidienne pour faire du développement durable le point focal de la stratégie de groupe. »*

Certaines entreprises vont encore plus loin dans l'expression de leur vision en y ajoutant une composante émotionnelle, parfois un défi. C'est l'exemple de Général Electric : *« Des réacteurs d'avions à la génération d'énergie, des services financiers aux plastiques, de l'imagerie médicale à l'information, les collaborateurs de General Electric dans le monde s'engagent à transformer toutes les idées imaginatives en produits ou services leaders qui aideront à résoudre les problèmes parmi les plus difficiles du monde ».*

¹¹⁰ Ducreux, JM., Abate, R., Kachaner, N. (2021), Op. Cit., p. 69-82.

Il en est de même de la firme Wikipédia. En effet, son visionnaire Jimmy Wales déclare : *« Ma passion s'inscrit dans la vision qui guide mon travail : j'imagine un monde où chaque individu sur la planète jouit d'un accès gratuit à la somme du savoir humain. »*

Le même traitement peut être fait de la notion de mission, car une fois la vision définie, le dirigeant d'entreprise va devoir prendre des décisions et mettre en œuvre des actions pour entraîner l'entreprise vers cette vision. Il va gérer le portefeuille d'activités, impulser la croissance de l'entreprise, optimiser les ressources financières, mobiliser les compétences, réactiver les synergies internes et donner mission à chaque dirigeant opérationnel d'y contribuer. À la différence de la vision, la mission est tournée vers l'action, car elle a un caractère économique, logique et rationnel. Elle est exigeante et ne se limite pas à la description de la réalité. Elle formule ce qu'une entreprise aspire à devenir et comprend, en général, les éléments tels que les marchés, les secteurs, les clients, la rentabilité, la réputation, les actions... Citons, à cet effet, la célèbre mission très simple retenue par la firme Pepsi : *« Battre Coca-Cola ! »*. En revanche, Général Electric a été jusqu'à doter chacune de ses activités homogènes d'une mission. Toutes reprennent, à leur manière, le thème de l'innovation pour résoudre des problèmes difficiles :

. Activité éclairage : *« Notre entreprise est née avec l'invention de la première lampe à incandescence dans le monde. Un siècle plus tard, Général Electric apporte toujours de la lumière au monde. Nous continuons d'innover en proposant des technologies d'éclairage telles que les diodes fluorescentes qui fonctionnent avec plus d'efficacité, des coûts moindres et avec un impact réduit sur l'environnement. »*

. Activité Eau : *« Depuis plus d'un siècle, Général Electric traite l'eau et les déchets des entreprises industrielles. Parmi nos innovations figurent les technologies de purification qui permettent de recycler jusqu'à 90 % des déchets. Les efforts comme ceux-ci assurent que cette ressource vitale est renouvelée pour les générations futures »*

. Activité Énergie : *« La manière dont on gère l'énergie aujourd'hui va déterminer le type de monde dans lequel nous vivrons demain. Qu'il s'agisse de l'énergie solaire en Inde rurale, de l'énergie éolienne en Europe, de charbon plus propre aux États-Unis, le portefeuille très varié de produits et de générations de puissance change la manière dont on pense à propos de l'énergie. »*

Une mission efficace a les caractéristiques suivantes : exigeante, mesurable soutenable et réalisable commercialement, financièrement et humainement. Elle doit aussi être respectueuse de l'identité et cohérente avec la vision. Par exemple, la mission que se donne Microsoft, pour sa division grand public, satisfait la plupart des caractéristiques ci-dessus : « *chez Microsoft, nous nous engageons à aider nos clients à atteindre des objectifs dont ils pensaient qu'ils ne seraient jamais capables* ». Il en est de même de Google : « *Google a pour mission d'organiser à l'échelle mondiale les informations dans le but de les rendre accessibles et utiles à tous.* »¹¹¹

En fait, beaucoup de nos entreprises publiques ont brillé par la négation de ces notions fondamentales, dont la conséquence a été l'incapacité de leurs dirigeants à fédérer et à motiver leurs équipes et à mobiliser leurs énergies autour d'un idéal commun de réussite. Bien au contraire, elles sont parfois synonymes de passe-droit et de lieu d'arrangements en tout genre dont la vocation première est de servir davantage des intérêts particuliers, même au risque de les mettre en péril. Les entreprises publiques du secteur concurrentiel auraient probablement intérêt à ce que leur mission originelle soit réexaminée et redéfinie à la lumière de leurs contreperformances passées et des exigences nouvelles de la concurrence, tant nationale qu'internationale.

4.7. Qu'en est-il de la gouvernance actuelle des Groupes industriels publics ?

Le dernier passage vers une structure de type Groupe Industriel Public ne manquera pas de soulever des défis liés à sa gouvernance. En effet, l'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques ne peut se résumer à la duplication d'un modèle organisationnel analogue à celui en cours dans d'autres pays. Il s'agit en fait de développer une nouvelle culture managériale et de nouveaux modes de coordination et de contrôle des Groupes, mais aussi des sous-groupes et filiales qui leur sont rattachés.

Le Groupe Industriel Public est une structure de gestion de portefeuille et de décision dans laquelle le pouvoir et le management doivent être organisés et distribués entre la société mère et ses filiales. Seulement, l'équilibre entre le contrôle et l'autonomie des filiales sont des sujets pour lesquels les Groupes Industriels doivent faire face, d'autant

¹¹¹ Ducreux, JM., Abate, R., Kachaner, N. (2021), Op. cit. p. 69-82,

plus que le Code de commerce est clair sur la relation entre sociétés juridiquement indépendantes.

Il importe surtout de s'interroger sur les degrés de liberté à confier aux filiales par la société mère. L'architecture des systèmes de contrôle de la stratégie dépend fondamentalement de la forme dominante des modalités de coordination retenue. Le choix de la différenciation, couplée avec une faible coordination, favoriserait les filiales ayant une plus grande autonomie et bénéficiant ainsi d'espaces d'opérations et de décision propres et susceptibles d'assurer la supervision spécifique de leur stratégie. A contrario, l'intégration, couplée avec une forte coordination, réduirait les marges d'autonomie et d'initiatives des filiales au profit, éventuellement, d'une plus grande homogénéité au sein du Groupe public.

Evidemment, la structuration en Groupe Industriel ne remplace ni ne règle les problématiques de rentabilité, d'investissement, de stratégie et de politique générale d'entreprise. Il faut doter les E.P.E des instruments et outils de gestion pour qu'elles puissent concevoir et soutenir leur stratégie, la faire valider et sortir de leur marasme ambiant. Le Groupe pourrait favoriser les synergies intra et inter-entreprises, consolider les politiques d'investissements, favoriser l'innovation et peut être un instrument de réalisation de la politique industrielle, à condition de respecter l'autonomie de chacun des chainons de cette structuration. Il faudra leur permettre de développer des modes de coordination spécifiques en cohérence avec la nature de leurs activités, de leurs stratégies d'investissement et de développement.

Le malaise de la gouvernance du secteur public économique réside en réalité dans ce mode de gestion virtuel, dans lequel les réformes de 1988 l'avaient déjà enfermé, pour des raisons politiques. Le rapport de force à cette époque était en faveur d'un groupe de conservateurs franchement hostile à la liberté d'entreprendre et les réformateurs de l'époque n'avaient probablement trouvé que cette formule à offrir, le temps que les mentalités et la situation politique évoluent. Autrement dit, l'Algérie a raté le coche entre 1988 et 1991. En effet, le groupe des réformateurs avait effectivement entamé le processus d'engagement de l'économie nationale (et probablement le pays tout entier) sur un véritable sentier de modernité, à un moment où les conservateurs au pouvoir étaient très affaiblis à la fois par le tarissement des ressources pétrolières et par la révolte populaire. De façon significative, cette phase est appelée « la parenthèse enchantée ».

Si la mentalité a quelque peu changé chez les managers qui réclament davantage de pouvoirs et de liberté d'entreprendre, le pouvoir politique local, par contre, semble avoir gardé le même archaïsme et la même hostilité, à l'égard des ruptures de tout ce qui peut faire basculer l'entreprise publique dans une authentique économie de marché.

La rupture avec ce mode de gestion est pourtant vitale, si on veut vraiment impulser une nouvelle dynamique du secteur public marchand qui n'est plus que l'ombre de lui-même, tant il a accumulé de déficits et des retards dans la quasi-totalité des secteurs économiques. Tant que les entreprises publiques économiques continueront à être perçues comme des entités appartenant exclusivement à l'Etat, c'est à dire à tout le monde, mais en réalité à personne, il sera toujours difficile d'en faire des entreprises performantes qui créent de la richesse et des emplois. Sans ce prérequis, cette situation continuera à appauvrir une économie nationale ne vivant que sur la rente pétrolière.

Ce n'est pas dans ces conditions que l'accumulation de richesses, au plan national, sera possible et que la croissance économique aura un contenu vertueux, c'est-à-dire qu'elle réussira à réduire sensiblement le processus d'accumulation de fortunes, aussi bien improductives qu'illégitimes, comme cela a été largement révélé ces dernières années. Enfin, le dernier rapport publié par la Cour des Comptes en 2022 sur son activité de contrôle pour l'exercice 2020 a exposé, dans sa première partie, la situation préoccupante du secteur public marchand au vu des résultats économiques et financiers non satisfaisants, respectivement en 2017 et 2018 (exclusion faite de SONATRACH, SAIDAL-Pharmacie, GICA-Matériaux de construction, COSIDER-Construction, SERPORT-Transport et MADAR-Agro-industrie):

- Les ratios de rentabilité financière : 0,41% et 0,74 %, respectivement pour 2017 et 2018.

La rentabilité financière mesure la rentabilité des capitaux propres, c'est-à-dire la capacité de l'entreprise à rémunérer les actionnaires (et à les garder). L'objectif est de maximiser cet indicateur qui est un ratio calculé à partir du résultat net sur les capitaux propres. Généralement, c'est un taux qu'on compare à celui en vigueur d'un placement financier. Toutefois, un taux de rentabilité financier, jugé satisfaisant, diverge en réalité d'un secteur d'activité à un autre.

- Les ratios de rentabilité économique : 4,26 % et 4,21%, respectivement pour 2017 et 2018.

La rentabilité économique est un indicateur permettant de mesurer la performance de l'entreprise à créer de la valeur. Il ne tient nullement compte de la structure financière de l'entreprise. Ce ratio correspond au rapport du résultat d'exploitation, après impôts, sur l'actif économique (correspondant aux capitaux propres augmentés de l'endettement net)

- Les ratios de rentabilité commerciale : 0,74 % et 1,29%, respectivement pour 2017 et 2018.

C'est un indicateur financier qui facilite la mesure de la rentabilité de l'entreprise en relation avec son volume d'affaire. A ce titre, Il permet de connaître ce que gagne une entreprise sur la vente de ses produits et services.

Alors que les taux de placement, en vigueur à la même période, sur le marché sont supérieurs à 6%. Et, pour 2018, 14 sur les 44 Groupes, soit 32%, ont des rentabilités financières et commerciales négatives. La part de la valeur ajoutée dans le PIB (hors secteur énergie) est de 3,13%¹¹². Le taux de rémunération des capitaux investis par l'Etat (Hors SONATRACH, Banques et Assurances) est de 0,57%. Les dividendes, pour un montant de 16,1 Mrds de DA, ne proviennent que de 16 Groupes dont les quatre plus importants (SERPORT, GICA, MADAR et COSIDER) totalisent près de 90%. Le niveau de l'endettement s'élève à 2 350 Mrds de DA et représente 187% des capitaux propres des Groupes et EPE relevant du périmètre de l'ECOFIE¹¹³. C'est dire le surendettement excessif des EPE et le risque de leur insolvabilité auprès principalement du Trésor et des banques publiques ce, à l'exception des Groupes GICA, SERPORT, COSIDER et MADAR, lesquels dégagent des flux de trésorerie conséquents.

Concernant les Groupes et filiales relevant du ministère de l'Industrie et des Mines (12 Groupes, y compris les plus performantes à savoir GICA, SAIDAL, COSIDER et MADAR), le tableau de bord élaboré au 31/12/2019 par ECOFIE fait ressortir une

¹¹² Source : ONS et ECOFIE cités dans le Rapport annuel de la Cour des Comptes, publié en 2022, p. 26.

¹¹³ Le périmètre de l'ECOFIE ne comprend pas SONATRACH, SONELGAZ et ALGERIE TELECOM, même source, p. 27.

baisse du chiffre d'affaires(CA) de - 8% , une baisse de la valeur ajoutée (VA) de -7% et une diminution significative de leur excédent brut d'exploitation (EBE)de -34%.

Il est utile de rappeler que l'intérêt majeur du solde intermédiaire de gestion, à savoir l'EBE, repose sur l'évaluation de la rentabilité réelle d'une entreprise. En effet, il ne tient pas compte des financements, des amortissements ou des événements exceptionnels et représente, par conséquent, une image fidèle de la valeur marchande des activités réelles de l'entreprise. C'est en fait cet indicateur qui reflète la capacité de l'entreprise à générer de la trésorerie, grâce à ses activités productives. Il traduit ainsi la rentabilité de son exploitation et permet finalement de valider, ou non, le modèle économique adopté.

Le Rapport de la Cour des comptes note que « cette situation d'ensemble du *secteur public marchand se caractérise par une rentabilité très basse, une valeur ajoutée peu contributive à la formation du produit intérieur brut (PIB), un surendettement des EPE et une faible rémunération des capitaux investis par l'Etat* ». Elle traduit aussi « *l'inefficacité des dispositifs successifs de gestion et de supervision du secteur public marchand mis en place qui peinent à assurer un suivi des fonds publics investis par l'Etat.....* »¹¹⁴.

Dans le même rapport, la Cour des Comptes n'a pas manqué de présenter les recommandations suivantes aux pouvoirs publics, notamment en matière de gouvernance :

- Il s'agit d'abord de remplacer le CPE par la mise en place d'une instance nationale de gestion des participations de l'Etat, dotée des pouvoirs et des moyens à l'effet d'exercer la qualité d'actionnaire pour le compte de l'Etat. Le but est d'assurer la gestion et le suivi de l'ensemble des participations de l'Etat (directes, indirectes, majoritaires ou minoritaires et de toutes entreprises bénéficiaires des dites participations) ; d'analyser et consolider la situation financière du portefeuille de L'Etat et établir un rapport annuel sur la performance globale du secteur public marchand ; de mener toute étude en vue de favoriser la performance des EPE et l'autonomie de leur croissance ; d'examiner les stratégies et les plans de croissance et de financement des entreprises publiques économiques (EPE), en collaboration avec les ministères sectoriels et y formuler des avis ; de veiller, enfin, à la mise en œuvre les politiques et stratégies de l'Etat actionnaire.

¹¹⁴Rapport annuel de la Cour des Comptes, publié en 2022, p.16.

- Une autre recommandation est de définir clairement les relations entre les ministères sectoriels et les Groupes Industriels et les EPE non affiliés. L'objectif est d'assurer une autonomie de décision opérationnelle pour les dirigeants des Groupes et des entreprises publiques économiques.
- Enfin, il s'agit de promouvoir une politique de partenariat avec le secteur privé national et étranger pour améliorer les modalités de gouvernance de l'entreprise. L'Etat peut ainsi se consacrer aux entreprises publiques jugées stratégiques.

CONCLUSION GENERALE

1- Où en est, aujourd'hui (2023), le Groupe GIPEC ?

On ne peut clore ce travail sans savoir ce qu'est devenue actuellement le Groupe GIPEC, objet de notre étude de cas illustrative. Le Groupe a continué son plan de liquidation, en ce sens que la filiale SOACHLORE (« vache à lait » incontestable du GIPEC) a été définitivement mise à l'arrêt et l'ensemble de son personnel totalement indemnisé. Il en est de même pour la filiale PAPCAS à Saida. Quant à la filiale SACAEH, elle a été absorbée par la Filiale EMBAG de Bordj Bouareridj.

Beaucoup d'actifs immobiliers, notamment les assiettes d'implantation des ex filiales PAPIEROSA et l'unité papeterie de BABA Ali, ont été transférés au secteur militaire, tandis que d'autres infrastructures ont été affectées au Trésor Public. Au final, le GIPEC ne produit plus les matières premières de base : ni pâte à papier, ni papier proprement dit. Il survit, désormais, uniquement dans le secteur de la transformation de papier, dont les matières premières sont totalement importées, principalement pour la fabrication de sacs grande contenance pour les besoins du secteur cimentier, par le biais de ses deux (02) filiales EMBAG et SACAR. Avec la précision que le plan de charge principal de ces deux filiales relève, dans sa quasi-totalité, de la commande publique. Toutefois, GIPEC exploite également, par le biais de sa filiale PAPIREC, la filière de récupération des vieux papiers et cartons, dont une partie de la production est exportée.

Bien évidemment, aucun assainissement complémentaire des pouvoirs publics n'a été opéré depuis ceux traités dans l'étude de cas et aucune validation formelle du plan stratégique n'est intervenue depuis la création du GIPEC, lequel a dû assumer, forcé, contraint et en solitaire, uniquement la face liquidation du dit plan.

- Quelques axes de réflexion pour enrichir la politique sectorielle du papier

Tout d'abord, on rappellera que la matière de base nécessaire au secteur du papier et carton est la fibre cellulosique contenue dans la pâte à papier. La pâte à papier provient de deux sources de fibres de cellulose, à savoir : les fibres vierges et les fibres recyclées. Le bois fournit la fibre vierge pour un peu moins de 50% de la production mondiale de pâte papier.

Les vieux papiers et journaux fournissent la pâte recyclée laquelle est devenue la première ressource fibreuse mondiale.

On saisit cette opportunité pour proposer quelques axes de politique du secteur cellulose, papier carton et emballage, en vue d'une stratégie de relance des entreprises publiques car le secteur national repose sur ces dernières et elles sont désormais au nombre de deux ce, depuis l'opération de fusion absorption, des ex sociétés privées TONIC par l'actuel EPE TONIC Industrie, réalisée en 2011. En effet, elles sont, autant que faire se peut, actrices sur l'amont de ce secteur, et de ce fait elles sont censées alimenter les transformateurs nationaux et devraient donc empêcher tout utilisateur industriel final de recourir à des importations de produits finis en papiers cartons pour satisfaire ses besoins.

Tout d'abord en direction du Groupe GIPEC et de l'EPE TONIC Industrie :

.Mutualiser les moyens et les compétences tout en consolidant les acquis et se structurer en une holding commune pour un fonctionnement en commun, selon une approche à définir par un audit stratégique et organisationnel. Il sera également nécessaire de redéfinir son mandat, le mode de suivi de ses performances et cadrer son implication dans la gestion de ses futures filiales.

. L'identification et la définition des segments porteurs des filières qui devront bénéficier d'un recentrage des moyens et d'actions spécifiques d'appui, en tenant compte des avantages comparatifs. Il s'agit de se focaliser sur les installations ayant un potentiel réel et viser l'excellence industrielle. Le benchmark à l'international est de rigueur.

. Un audit opérationnel des entités et selon leur viabilité potentielle, décider de leur avenir (assainissement de leur endettement et renforcement de leurs moyens d'action ou démantèlement des unités non potentiellement rentables, recentrage des entreprises sur des métiers spécifiques).

. Mais aussi, une recherche de partenaires publics et/ou privés nationaux ou étrangers pour appuyer la relance de cette holding et de ses filles publiques retenues comme viables.

Au niveau sectoriel :

. L'amélioration de l'environnement des entreprises par la création de services de conseil, d'information, de communication, de normalisation, de formation professionnelle, d'appui technique et technologique et d'appui à la gestion, sous l'égide d'Organisations Professionnelles.

. Le développement d'un cadre favorable à travers des réformes de l'Etat) au profit des entreprises du secteur sur les plans suivants :

- . Contrôle plus stricte de l'application des normes techniques et sanitaires dans la production et la transformation du papier pour marginaliser la concurrence déloyale de l'informel ;

- . Améliorer le transit portuaire et douanier : rapidité de transit et qualité de manutention ;

- . Uniformisation des droits de douane sur les différentes qualités de papiers : Kraft, test liner, papiers impression écriture, en supprimant les distorsions et les fausses déclarations facteurs de concurrence déloyale ;

- . Appuis spécifiques de l'Etat à l'accroissement de la récupération de vieux papiers et cartons, à travers la réorganisation de la collecte et des systèmes de tri sélectifs des déchets au plan national. L'objectif étant de réduire les importations de la matière première fibreuse de base en augmentant le taux de récupération des vieux papiers à recycler.

- . Étudier la possibilité de développer des forêts de plantations dans le cadre des ressources forestières actuelles.

- . Étudier la possibilité de préempter une production forestière dans un pays exportateur.

- . Éviter de s'engager dans les marchés de masse fortement concurrencés au niveau international, particulièrement pour la production de papier journal et de papier impression écriture. En effet, le nombre d'acteurs est réduit, les marges sont relativement faibles mais avec des volumes de production impressionnants et leur niveau technologique est élevé.

Enfin, il ne faut pas omettre les menaces liées au fort taux de dépendance de cette filière.

En effet, il y a lieu d'être conscient que l'attractivité du marché algérien, vis-à-vis des leaders internationaux du secteur cellulose, papiers et cartons, est faible à cause des petits volumes consommés localement, comparativement aux nouvelles économies dotées de nombreuses industries mais aussi plus peuplées. Autrement dit, l'Algérie est considérée comme un petit marché qu'ils abordent, soit à défaut d'autres marchés plus vastes, soit pour casser ou absorber ce qui existe, et à condition que les règles du commerce soient respectées. En attendant et selon l'étude réalisée par Grant Thornton, la facture d'importation ne cesse d'augmenter, pour le pays, pour atteindre 684 milliers de tonnes en 2010¹¹⁵, soit 2% des productions mondiales de papiers et cartons. Alors que les exportations totales sont insignifiantes dans le flux du commerce international. A ce niveau, les marchés en expansion dans le monde sont déjà très structurés et les barrières à l'entrée sont importantes, compte tenu des prix de revient élevés, qualité et valeur ajoutée insuffisantes et absence d'innovation.

Toujours selon cette étude et en ce qui concerne les pays de la région du MENA¹¹⁶, l'Algérie détient 4% de la production et occupe l'avant dernière position, alors qu'elle est au 4eme rang des pays consommateurs de cette région du MENA. C'est l'Arabie Saoudite et l'Egypte qui se détachent en volume, avec des parts de marché, respectivement de 38% et 29 %.

Ce panorama confirme les menaces liées au fort taux de dépendance qui enchaîne, progressivement mais sûrement, l'ensemble de la filière papetière nationale.

Cependant, on pourrait se réjouir que dans le cadre de l'organisation et de la relance des filières industrielles stratégiques, le ministère de l'Industrie annonce l'organisation d'ateliers dédiés à la filière bois au cours du 1^{er} trimestre 2023¹¹⁷. Tous les acteurs y sont conviés (entreprises privées, confédérations et associations professionnelles, laboratoires et centres de recherches spécialisés et de formation...) pour échanger sur divers thématiques : développement de la filière, réduction de la facture d'importation, augmentation du taux d'intégration, les matières premières, la

¹¹⁵ Grant Thornton « Etude sectorielle de la relance industrielle de la cellulose, des papiers et cartons, du conditionnement et de l'emballage en Algérie », (2012), p. 157.

¹¹⁶ Le MENA regroupe les pays du Maghreb et du Moyen Orient (au nombre de 08 pays), p. 45.

¹¹⁷ Article d'Algérie –eco.com du 22/01/2023.

formation professionnelle, le foncier industriel et le marché.). Et de proposer des solutions appropriées pour venir à bout des obstacles qui entravent le développement de cette industrie.

Par ailleurs, selon l'article publié par DK NEWS, le 13/02/2023, le Ministre de l'Industrie a donné, à l'occasion de sa séance d'évaluation annuelle (2022/2021) du Groupe public Algeria Chemical Specialities (ACS), des instructions fermes pour une prise en charge immédiate de l'entreprise TONIC Industrie. Cette prise en charge devant se faire dans le cadre du plan de restructuration récemment adopté et conformément aux recommandations de l'expertise économique dont a bénéficié cette entreprise. La deuxième et dernière entreprise publique du même secteur, à savoir le Groupe GIPEC n'ayant pas du tout été cité.

Toutefois, il faut savoir que la part du « secteur bois, liège et papier » dans le produit intérieur brut (PIB) est modeste, il est de l'ordre de 0,15% en moyenne sur la période 2008-2010. Et, la « branche papier-carton » ne contribue, en moyenne, qu'à hauteur de 0,10% du PIB¹¹⁸ de l'ensemble de l'économie du pays.¹¹⁹ Sachant que tout le secteur industriel ne représente que 5 à 6% du PIB, même en 2021.

2- Les limites dégagées par notre analyse en matière de politique économique en direction des entreprises publiques

- L'effort de modernisation et d'autonomie de la gestion des entreprises publiques.¹²⁰

On peut aisément admettre que la raison d'être des entreprises publiques économiques consiste à assurer, au moindre coût, pour elles et pour la collectivité, les missions dont elles ont la charge : Elles doivent donner l'exemple de la compétitivité et être parmi les champions dans leur secteur d'activité. Mais l'effort de modernisation et d'autonomie de la gestion des entreprises publiques s'est heurté à quelques obstacles qui ont fortement contrarié la réalisation de ces missions.

Le premier concerne les conflits apparus entre l'intérêt général et les intérêts particuliers de telle ou telle entreprise : la formulation et la validation d'une stratégie, la nature, le volume et le calendrier des assainissements, le choix d'un équipement, le

¹¹⁸ Le PIB étant la somme des valeurs ajoutées des branches et des secteurs d'activité.

¹¹⁹ Grant Thornton « Etude sectorielle de la relance industrielle de la cellulose, des papiers et cartons, du conditionnement et de l'emballage en Algérie », (2012), p. 137-138.

¹²⁰ Anastassopoulos, J-P. « Les voies de l'autonomie », Revue française de gestion, mars-avril 1979, p. 52.

développement d'un marché, la détermination d'un tarif ou d'un mode de financement, sont autant de terrains de divergence entre la logique du service public et celle d'une saine gestion d'entreprise.

L'autre obstacle concerne les relations entre les entreprises publiques et l'Etat qui ne semble pas avoir été en mesure de définir les missions et les objectifs, et surtout de leur donner les moyens pour les assumer. A contrario, les entreprises publiques n'ont pas fait ce qu'il fallait pour l'y aider, voire l'y contraindre en le mettant face de ses responsabilités.

Une autre contrainte concerne les systèmes de gestion propres aux entreprises publiques : la tutelle, encore une fois, a rarement su définir les critères de gestion des biens et services publics. Même dans le cas où ces critères ont été définis (équilibre d'exploitation ou rentabilité des investissements par exemple), la tutelle les a ignorés, les rendant ainsi peu opératoires. Il faut dire que les entreprises n'ont pas toujours disposé de tels critères, pour leur usage interne. Evidemment, cette situation rend bien difficile une évaluation objective de la gestion à tous les niveaux.

Enfin, un autre obstacle concerne les personnels des entreprises publiques en ce sens qu'il apparaît que leur adhésion à de nouvelles méthodes de gestion n'est pas acquise d'emblée et que les annonces de nouveaux engagements, les actions de changement et de réorganisation se heurtent souvent à l'incompréhension, l'inertie et même le doute voire la méfiance des ressources humaines, notamment de l'encadrement.

- Quelques pistes pour une recherche future :

- Réhabiliter le rôle de la planification nationale

Les systèmes classiques de planification se veulent exhaustifs. Ils sont conçus pour encadrer et conduire l'évolution de l'entreprise dans tous ses domaines d'activités. Ils consistent en une exploration, sans faille, des forces et faiblesses, menaces et opportunités, et en l'élaboration systématique de réponses et des stratégies adaptées. Ces choix sont effectués de manière cohérente en regard de missions ou d'objectifs synthétiques définis pour l'entreprise dans son ensemble.

Les méthodes d'analyse de portefeuille sont typiques d'une préoccupation de cohérence et d'exhaustivité : elles traitent de manière identique toutes les activités, en les classant selon des critères universels. Elles traduisent une démarche (diagnostic,

positionnement des activités, classement des activités et équilibre du portefeuille.) qui s'applique à toute l'étendue de l'entreprise.

Une démarche opposée consiste à concentrer la planification stratégique sur des points soigneusement choisis. Ça peut être telle entité qui fait face à de graves problèmes de déclin de l'activité, ou tel département qui constitue un pôle de développement prometteur mais incertain ou tel projet de diversification ou d'acquisition ; ou encore tel thème concret touchant à l'appareil de production. Les autres activités ou problèmes ne font pas l'objet d'une planification, ou alors d'une manière peu approfondie.

Il se peut aussi que l'entreprise ne nourrisse aucune vision de son avenir, ou seulement une vision parcellaire, ou encore des visions contradictoires. Dans ce cas la sélection des thèmes s'effectue selon le degré d'urgence des problèmes, ou le consensus sur leurs enjeux. Mais il se peut aussi que cette vision existe bel et bien, même si elle n'est pas explicitement formulée, et qu'elle guide la sélection des thèmes en fonction des priorités qu'elle désigne. Une stratégie n'est pas un actif perpétuel, le dirigeant d'entreprise est tenu de la revoir et de s'assurer de sa pertinence.

Par ailleurs, une des fonctions du dirigeant stratège est sa capacité à anticiper d'une double manière :

. Il faut qu'il puisse distinguer les zones de certitude qui vont lui faciliter de prévoir et de construire le futur (vieillissement de la population, le réchauffement climatique, la mondialisation.).

. Et en même temps, il lui faut repérer les zones d'incertitude (le comportement du consommateur, évolution de la technologie, les catastrophes écologiques.).

Enfin, la stratégie est un facteur essentiel de création ou de renforcements d'une position concurrentielle, mais elle ne doit pas se déconnecter de son environnement et ne pas devenir un processus rigide ni être un système de planification formalisé à outrance.

- Planification nationale et stratégie d'entreprise¹²¹

On peut soutenir qu'une bonne gestion des entreprises publiques est difficile à définir et à conduire sans une planification économique et sociale sérieuse, non seulement dans leur secteur d'activité, mais aussi dans les secteurs avec

¹²¹Article Anastassopoulos, J-P. « Les voies de l'autonomie », Revue française de gestion, mars-avril 1979, p. 53-54.

lesquels elles interagissent. En d'autres termes, les entreprises publiques doivent avoir un rôle privilégié à jouer dans l'élaboration du Plan. En effet, si elles ne doivent pas faire prévaloir leur intérêt et enjeu particuliers sur l'intérêt général, elles peuvent néanmoins contribuer à la définition de ce qu'est l'intérêt général dans leur secteur en clarifiant les objectifs qu'il est possible d'atteindre, les différentes stratégies qui conduisent à leur réalisation et les moyens qu'elles sollicitent en contrepartie. Si le Plan et/ou les orientations générales de la tutelle sont destinées à s'imposer aux entreprises publiques comme cadre général ou comme feuille de route, leur appropriation et leur réalisation seront d'autant mieux concrétisés qu'ils auront été élaborés avec la participation active desdites entreprises. Il est donc dans l'intérêt de ces dernières que de formaliser et de favoriser la planification nationale, d'y apporter leur contribution, et in fine, de se prévaloir de ce Plan dans les négociations et le dialogue permanent qu'elles doivent entretenir avec leur tutelle au sens large du terme.

Si l'Etat ne joue pas son rôle de tuteur de l'entreprise publique comme celle-ci le souhaiterait, c'est parce qu'il se présente souvent comme un centre de décision et de pouvoir peu transparent, préoccupé avant tout par des mots d'ordre politiques, généralement à court terme, et considérant l'entreprise publique comme un simple instrument et moyen au service de ces mots d'ordre.

On sait que l'entreprise se conçoit elle-même comme une fin et tend à planifier ses activités sur cinq ou dix ans. Ne pouvant changer la nature de l'Etat ou du pouvoir politique en place, la tentation est grande pour ses responsables de leur tourner le dos et de privilégier la gestion interne, soit en navigant un peu au fil de l'eau, soit en essayant de se définir, à soi-même, des objectifs à moyen et long terme, en se contentant bien évidemment et dans la mesure du possible, de respecter les règles formelles édictées par la puissance publique.

Dans le pire des cas, il est possible de se maintenir ainsi au bord du gouffre de la faillite, et utiliser cette situation comme moyen de pression sur la tutelle. Mais cette solution paraît doublement dangereuse : d'une part parce qu'elle ne garantit pas la pérennité de l'entreprise publique. Celle-ci risque de subir la double peine, celle de décliner plus ou moins lentement et de faire l'objet

d'attaques de plus en plus vives, sans pouvoir désigner l'Etat (ou ses mandataires) comme responsables de ses contre-performances.

Par ailleurs, en renonçant à impliquer l'Etat dans ses grands choix stratégiques, l'entreprise publique perd tout espoir de voir ses objectifs acceptés et garantis par la tutelle. Elle risque même de s'exposer à un arbitraire de sa part.

Bien sûr, les difficultés pour les entreprises publiques à impliquer leur tutelle dans l'élaboration et la validation de leur stratégie sont bien réelles comme c'est le cas de notre analyse empirique du Groupe GIPEC. Pourtant, une telle implication est indispensable et doit être recherchée avec constance. Pour ce faire, il semble que le meilleur instrument soit un plan d'entreprise stratégique pluriannuel qui définit les grandes activités de l'entreprise, fixe des objectifs à moyen terme (5 ans par exemple, ou seulement 3 ans), et précise les actions structurelles et prioritaires à engager pour atteindre les objectifs ainsi que les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ces actions.

Il nous semble que l'entreprise publique doit tout faire pour qu'un tel plan soit la base de son dialogue et de sa négociation avec la tutelle. Elle doit démontrer, à ce dernier, que non seulement le plan peut contribuer à l'amélioration durable de la compétitivité de l'entreprise, mais aussi qu'il peut permettre l'intégration, sans dommage et avec le maximum d'efficacité, des contraintes éventuelles imposées par des politiques nationales diverses dépassant sa logique propre.¹²²

- Les dernières mesures annoncées par l'Etat en 2022 :

En date du 14/02/2022¹²³, le Ministre de l'Industrie a emboité le pas au Chef du gouvernement, pour annoncer, le lancement d'un audit global des Groupes Industriels Publics pour l'évaluation de leur mode de gouvernance et de leur niveau de performance en vue d'un soutien financier, éventuel, de l'Etat. Chacun des Groupes serait soumis à évaluation pour mieux apprécier son niveau de performance actuelle, et engager ainsi les mesures appropriées pour remédier aux lacunes relevées.

- Dans ce cadre, un rapport commun des ministères de l'Industrie et des Finances, portant sur les lacunes relevées en matière de gouvernance et de

¹²² Anastassopoulos, J-P. Article « Les voies de l'autonomie », Revue française de gestion, mars-avril 1979, p. 53-54.

¹²³ Titouche, A. Article « Audit et restructuration en vue », Journal LIBERTE du 14/02/2022.

performance des gestionnaires, ainsi que sur quelques handicaps qui entravent le management des entreprises, a été remis au Chef du Gouvernement. Ce rapport signale, notamment :

- la pénalisation de l'acte de gestion, toujours en vigueur dans le code pénal, et qui gêne lourdement l'émergence d'une gouvernance opérationnelle performante,
- le mode, inapproprié, des nominations politiques des dirigeants principaux des entreprises,
- l'absence formelle d'obligation de résultats pour les dirigeants d'entreprises.

- Le rapport précise que les aides financières en direction des Groupes Industriels Publics en difficultés seront conditionnées, désormais, par l'élaboration et l'approbation d'un business plan centré sur la création d'emplois et de richesse. Il annonce également la mise en place de mécanismes, favorisant la bonne gouvernance, à travers la signature de contrats de performance adaptés aux spécificités de chaque Groupe industriel public, l'élaboration d'un règlement intérieur pour faciliter et encadrer les travaux au sein des Conseils d'administration des entreprises publiques, et enfin le respect du code de déontologie dédié aux activités des membres de ces Conseils d'administration.
- Au plan stratégique, il a été relevé l'incapacité et/ou l'impossibilité de certaines entreprises publiques à reprendre ou à reproduire l'exploitation de leur métier de base originel, en raison d'une absence prolongée d'innovation, de modernisation ou de rénovation de leur appareil de production. De ce fait, il n'est plus opportun d'envisager leur redémarrage, en l'état, lequel sera tout aussi hasardeux qu'onéreux. C'est pourquoi, d'autres réflexions s'imposent, en remplacement des modalités de restructurations classiques et/ou des assainissements traditionnels, à répétition, et sans aucun résultat probant. En fait, il s'agit de placer les entreprises dans une nouvelle perspective de redressement et de développement leur permettant de prendre leur destin en mains et d'agir en toute autonomie.
- Le rapport prévoit également de contenir l'action de l'Etat dans ses rôles de contrôle et de régulation tout en veillant à l'amélioration, particulièrement, des environnements directs dans lesquels évoluent les entreprises.
- Mais un des aspects importants des perspectives en matière d'évaluation des Groupes Industriels Publics est, nous semble-t-il, la réhabilitation programmée

de la notion de maturation des projets publics. A l'occasion d'une journée dédiée à la réévaluation et à la maturation des projets publics, le Chef du gouvernement a révélé, en mars 2022¹²⁴ que le volume des opérations de réévaluation au niveau de l'ensemble des secteurs et des programmes, sur la période 2010 à 2020, s'élève à 5.296 milliards de dinars. Ce montant représente 26% de l'ensemble du budget d'équipement sur cette même période et par voie de conséquence l'importance primordiale de réhabiliter le concept et la procédure de maturation des projets publics. L'instauration de cette procédure favorisera la chasse permanente aux surcoûts et aux réévaluations intempestives des projets et programmes d'investissement.

Dans cette perspective et dans le cadre de la réforme de finances publiques, le Chef du gouvernement a indiqué que des mécanismes appropriés seront bientôt mis en place, notamment sur la base d'un certain nombre de décrets d'application de la loi organique des lois de finance (12 décrets en totalité sont annoncés). Les objectifs sous tendus étant, en effet, de veiller à une meilleure maturation des projets, de réduire sensiblement, voire mettre un terme aux surcoûts et aux recours inconsidérés à la réévaluation des projets, et de sensibiliser les parties prenantes, à la bonne gouvernance des projets et à l'impérieuse nécessité de maîtriser et de rationaliser la dépense publique dans ce domaine.

Au demeurant, le Ministre des Finances a poursuivi, lors de cette journée d'études, en affirmant vouloir en finir avec le problème récurrent des retards importants subis dans le lancement des projets et entraînent également des réévaluations et des coûts additionnels.

Pour notre part, on rajoutera la durée anormalement longue de la phase des études, l'instabilité de la réglementation, notamment en matière d'importation et enfin, la manipulation du taux de change du dinar.

L'absence de rigueur dans la gestion des projets et dans le respect des délais de réalisation seraient à l'origine les causes principales de cette dérive. Une série de mesures sont annoncées à l'effet de réduire sensiblement, l'ampleur de ce phénomène :

¹²⁴ Aps.dz /économie, Article électronique du 07/03/2022.

- D'abord l'entrée en vigueur, en 2023, de la Loi organique relative aux Lois de finances (LOLF) va permettre de pallier aux lacunes du système actuel de gestion des finances publiques.
- Puis, l'enregistrement dans les programmes des investissements publics, notamment des grands projets, sera conditionné par la finalisation des études de maturation et leurs approbations par la Caisse Nationale d'Equipement pour le Développement (CNED)
- Mais aussi, l'assainissement périodique (tous les 5 ans) de la nomenclature des investissements.

En outre, dans un article de DK NEW¹²⁵, le Ministre de l'Industrie informe de l'installation des comités sectoriels en vue de permettre l'élaboration de contrats de programme pour un certain nombre de filières dans l'objectif de promouvoir leurs activités industrielles. Ce nouveau mode de gouvernance permet d'ouvrir la voie aux différentes parties prenantes pour participer, effectivement, à la prise de décisions stratégiques et par la même d'exprimer leurs propositions et besoins dont la finalité est de concrétiser des contrats programmes spécifiques pour chacune des filières. Aussi, il a été installé, prioritairement, quatre comités sectoriels, à savoir : l'industrie agroalimentaire, la mécanique, électrique et électronique et enfin celui du textile et de la maroquinerie. En effet, ces filières occupent un rôle important dans le développement national et semblent avoir atteint un niveau organisationnel appréciable. L'objectif principal escompté par les pouvoirs publics est l'augmentation du PIB industriel (Voir article de l'APS : nécessité d'augmenter la contribution de l'industrie nationale au PIB de 15%, publié le samedi 04 /12/2021) pour atteindre 10 à 15% du PIB global tout en transformant l'économie nationale ; nonobstant les objectifs de valorisation de la production nationale, la promotion de l'investissement, la réduction de la facture d'importation et l'intégration des entreprises dans l'écosystème de l'économie internationale. Cette méthode participative par le biais des comités stratégiques des filières industrielles va faciliter la formulation d'une vision globale de développement pour chacune d'entre elles, dès lors qu'elle favorise la mobilisation et la coordination des différents acteurs.

¹²⁵ Article électronique DK NEW du 26/06/2022.

C'est également une avancée appréciable dans le renforcement du système de gouvernance, lequel est indispensable à l'adhésion des entreprises et un gage supplémentaire dans la transparence de l'administration.

En tout état de cause, il importe de garder à l'esprit que le rapport de la Cour des comptes, publié en 2022 a consacré pour la première fois, nous semble-t-il, tout une partie de son rapport au secteur public marchand. Cette instance se prononce, sans équivoque, comme suit : « Au titre des Administrations de l'Etat, le contrôle de la Cour des Comptes s'est penché sur les différents dispositifs de gestion et de supervision du secteur public marchand dont les organes de gouvernance, successifs, mis en place par l'Etat peinent à assurer une maîtrise de l'information économiques et financières, un suivi des fonds publics investis par l'Etat et l'élaboration des stratégies y afférentes. ». Elle appuiera davantage ses propos : « *L'évaluation effectuée par la Cour des Comptes visant à déterminer la consistance du secteur public marchand et l'appréciation de ses indicateurs économiques et financiers ainsi que le dispositif de sa gestion et de sa supervision a mis en exergue que les objectifs assignés aux différents dispositifs de gestion et de supervision du secteur public marchand mis en place par l'Etat, à travers l'institution d'organes chargés d'exercer le droit de propriété ou de gérer le portefeuille d'actions et de placements, n'ont pas été pleinement atteints.* »¹²⁶.

Il est toutefois opportun de signaler qu'à l'occasion de la rencontre gouvernement-walis qui s'est tenue en janvier 2023 à Alger¹²⁷, le Ministre de l'Industrie et des Mines a indiqué que les EPE ont enregistré, durant l'exercice 2022, une augmentation de la production de 13,3 %, et du chiffre d'affaires de 13,9 % par rapport à l'année 2021, tout en maintenant les postes d'emplois. Il dira, en substance : « *Ces résultats ont été réalisés suite aux mesures prises par le secteur ayant profité aux entreprises industrielles, relevant du secteur public marchand, visant à relancer l'activité des entreprises à l'arrêt, au nombre de 51, dont 18 ont repris l'activité et 19 sont programmées pour 2023 et les autres le seront progressivement* ». Il a également souligné les actions en direction des petites et moyennes entreprises (PME) : « *Les PME ont bénéficié de l'accompagnement, notamment en 2022, à travers les centres d'accompagnement et de consultation ayant accompagné 331 porteurs de projets afin de leur permettre de concrétiser leurs projets* ». Il poursuit en relevant que : « 278

¹²⁶Rapport annuel de la Cour des Comptes, publié en 2022, p.16.

¹²⁷ Algerie.com, Article électronique du 22/01/2023.

projets ont été incubés au niveau des pépinières d'entreprises pour promouvoir la culture entrepreneuriale, tandis que le Fonds de Garantie des Crédits aux PME (FGAR) a accordé des gages financiers dépassant les 15 milliards de dinars au profit de plus de 300 projets ».

Enfin, selon un article du quotidien Horizon paru en janvier 2023, des mesures sont prévues pour la levée des contraintes qui pèsent sur les entreprises économiques déficitaires. Par ailleurs, un des responsables centraux de ce Ministère soutient en substance : *« Notre département ministériel se doit de développer l'infrastructure de la compétitivité et de la qualité du produit industriel, ainsi que la formation et la mise à niveau des compétences du secteur afin de concrétiser la gouvernance au sein de ces Groupes industriels et d'augmenter leur productivité... Il est envisagé, par le Ministère de l'Industrie, de proposer au Conseil des Participations de l'Etat la création d'une instance financière, chargée spécialement de la gestion des participations de l'Etat »*¹²⁸. En fait, cette initiative est une des recommandations contenues dans le rapport de la Cour des Comptes évoqué précédemment.

Quant au contrôle de ces entités industrielles, il est assuré par l'Etat à travers les organes sociaux de l'entreprise, à l'instar des Conseils d'administration et des Assemblées Générales supervisés par la tutelle, conclut-il.

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue la réalité de nos entreprises publiques qui se retrouvent régulièrement confrontées à des défis persistants et complexes tels que la bureaucratie, les tentacules administratives, le poids du marché informel restreignant la réactivité des décisions et l'efficacité opérationnelle. Ces entreprises se retrouvent souvent exposées à une concurrence déloyale avec le secteur informel, mais aussi les produits importés davantage performants et moins onéreux. On rajoutera le manque de transparence, la corruption, un déficit en compétence, un effectif pléthorique, le manque d'autonomie et les conflits d'objectifs face aux priorités politiques des gouvernants, tout cela faisant autant de facteurs qui érodent les efforts de performances globales des dites entreprises. Les échéances successives déficitaires pèsent lourdement sur leur possibilité financière, creusant davantage leur dépendance vis-à-vis du financement public, mettant sous pressions financières le Trésor public.

¹²⁸Mehdid, A. « Finalisation audit général des Groupes », Horizon.dz du 25/01/2023.

De plus, la faiblesse, voir l'absence d'investissements soutenus dans la recherche et la technologie limite indéniablement leur capacité à devenir et à rester compétitives.

D'un autre côté, les entreprises industrielles publiques doivent se mobiliser face à leurs défis historiques en entreprenant des actions audacieuses pour surmonter tous ces obstacles et promouvoir un environnement propice à leur croissance et à leur efficacité stratégique et opérationnelle. Elles doivent scruter les tendances mondiales du marché, combien cruciales pour la diversification de notre économie.

Comme il a été affirmé par Madame Benrabah, K¹²⁹. (Fondatrice du cabinet des Experts en Ingénierie et de la Fondation Nationale du Savoir-faire et du Développement) : « *La première étape critique implique une refonte stratégique solide et une gouvernance transparente, accompagnée d'une lutte acharnée contre la corruption. Cette réforme est essentielle pour garantir une prise de décision rapide et adaptée aux conditions du marché, permettant aux entreprises de mieux orienter leurs ressources et de s'aligner sur des objectifs à long terme.....L'industrie concurrentielle exige innovation, qualité, fidélisation, efficacité opérationnelle, maîtrise des coûts, agilité, développement des ressources humaines, conformité réglementaire, transparence et collaboration. Il faut satisfaire ces exigences tout en ayant une conscience aiguë des défis mondiaux et locaux* ».

Force de constater que les réformes dont a fait l'objet l'entreprise publique économique n'ont pas modifié, de manière significative, sa situation dès lors que sa survie est toujours dépendante de l'Etat. Cette situation est d'autant plus compliquée que le secteur privé national et l'investissement direct étranger ne sont toujours pas présents pour contribuer à la relance des activités industrielles, telle qu'espérée depuis l'application du programme d'ajustement structurel.

Les pouvoirs publics sont au fait de l'ampleur de ce phénomène destructif, à savoir la désindustrialisation qui frappe de plein fouet l'économie nationale et n'ont eu d'autre choix que de promouvoir, encore une fois, les investissements dans le secteur public marchand ce, en dépit des insuffisances chroniques des entreprises publiques.

¹²⁹ Benrabah, K. « Entreprises publiques en difficulté : le bout du tunnel ? », Entretien réalisé par Hamiche, A., Horizon du 13/08/2023, p. 5.

Comme dira, à juste titre le Professeur Aichi, K., Chaoua, D¹³⁰ : « *Son engagement dans cette voie nécessite toutefois que l'on s'intéresse à l'amélioration de la gestion de l'entreprise publique nationale industrielle et au respect de son autonomie , en confiant son contrôle stratégique à une instance autonome, constituée de compétences de haut niveau, qui serait entièrement consacrée à cette mission.....tout en cherchant à assurer un minimum de protection à l'industrie nationale naissante* ».

Enfin, le nouveau Ministre de l'industrie Aoun A., lors d'une visite d'inspection effectuée en décembre 2023, dans la wilaya d'Alger (Article électronique, Algérie aujourd'hui du 06/12/2023) résume l'urgence des réformes à réaliser dans le secteur public économique marchand pour s'extraire durablement des crises financières et économiques sans fin, comme suit :

- Refonte de ses modes de gouvernance et de management,
- Finalisation des opérations d'audit des groupes publics entamées en 2022,
- Revue de l'ordonnance relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des EPE,
- Meilleure maîtrise et optimisation des charges de toute nature,
- Choix plus judicieux des cadres dirigeants,
- Soutien des activités des groupes et entreprises publiques, la levée des obstacles pour certaines EPE en difficulté (31 entreprises) et la relance de celles à l'arrêt (51 entreprises et unités).

Et, l'annonce dans le cadre de la loi de finance 2024, du lancement d'un nouveau plan d'assainissement des entités publiques économiques à travers une enveloppe de 200 milliards de dinars (Aziouez , S. « plan de secours pour les EPE » , article électronique , La sentinelle du 18/12/2023) .

¹³⁰ Article Aichi, K., Chaoua, D. « *Evolution de l'entreprise publique nationale industrielle et de son rôle au sein de l'économie nationale* », Journal of Industriel Economics , vol 12, juin 2017, (2017) , p. 18.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Abdeladim L. (1998), *Les privatisations d'entreprises publiques dans les pays du Maghreb- Etude juridique*, Les Editions Internationales, 406 p.
- Abdesselam B. (2012), *Le pétrole et le gaz naturel en Algérie*, Editions ANEP, Rouiba, 757 p.
- Aktouf, O., Boiral, O., Ebrahimi, M., Saives, A-L., Er-Rafia F-Z. (2012), *Le management entre tradition et renouvellement*, Arak-Editions, Blida, 5eme édition, 555 p.
- Anastassopoulos, J-P., Blanc, G., Dussauge, P. (1985), *Les multinationales publiques*, IRM-PUF 1ere Edition, Genève 1985, 256 p.
- Anastassopoulos, J-P., Blanc, G., Nioche, J.P. et Ramanantsoa, B. (1985), *Pour une nouvelle politique d'entreprise*, IRM-PUF 1ere édition 1985 Paris, 217 p.
- Anne-Marie, A., Laloup, I., Sroussi, L. (2010), *Management des organisations*, Berti Edition, Alger 2010, 160 p.
- Baumard P. (1996), *prospective à l'usage du manager*, éditions Management, 230 p.
- Bellal S. (2017), *la crise du régime rentier : essai sur une Algérie qui stagne*, Editions Frantz Fanon, Tizi-ouzou, 287 p.
- Belaïboud M. (1986), *Gestion stratégique de l'entreprise publique algérienne*, OPU Alger, Numéro d'Edition 1758, 352 p.
- Benachenhou A. (2007), *Les entrepreneurs algériens*, Alpha Design, 244 p.
- Benachenhou A. (2008), *les nouveaux investisseurs*, Alpha Design, 283 p.
- Benachenhou A. (2009), *la fabrication de l'Algérie*, Alpha Design, 296 p.
- Benachenhou A. (2015), *L'Algérie : sortir de la crise*, Ediwan Alger, 313 p.
- Bennoune, M., El-Kenz, A. (1990), *Le hasard et l'histoire : entretiens avec Belaid Abdesslem*, Tome 1, ENAG Editions, 471 p.
- Bennoune, M., El-Kenz, A. (1990), *Le hasard et l'histoire : entretiens avec Belaid Abdesslem*, Tome 2, ENAG Editions, 409 p.
- Bouyacoub A. (2001), *la politique industrielle : état des lieux et perspectives*, Institut de recherches et d'études des mondes arabes et musulmans, <http://books.openedition.org/iremam/406>, p. 185-205.
- Benissad H. (2018), *De la transition économique : l'expérience algérienne (1988-2018)*, OPU 12-2018, 334 p.
- Bouglet J. (2011), *Stratégie d'entreprise : précis de cours, exercices corrigés*, Berti Editions, Alger, 256 p.
- Boukhezar O. (1983), *Equilibre financier des entreprises*, OPU Alger, Presses Universitaires de Lyon, 289 p.
- Boukhezar O. (1981), *la finance de l'entreprise : diagnostic-contrôle -décision*, OPU, Alger, 195 p.
- Boughaba A. (2015), *Projets d'investissement : analyse, évaluation financière et économique*, Berti 3eme Edition, 300 p.
- Boughaba A. (2005), *analyse, évaluation de projets*, Berti 2eme édition, 250 p.
- Blanc G. (1984), *La planification stratégique*, Support de cours, Centre HEC - ISA / France.

- Chan Kim, W., Mauborgne, R. (2015), *Stratégie Océan Bleu*, Pearson, France, 310 p.
- Chervel M. (1987), *Calculs économiques publics et planification : les méthodes d'évaluation de projet*, Editions Publisud – Paris, 346 p.
- Cremadez, M., Nioche, JP. et Petit, G. (1982), *Les systèmes formels de préparation et de prise de décision stratégique : la planification d'entreprise*, Support de cours de politique générale, HEC - ISA, France.
- Derray, A., Lusseau, A. (2001) *l'analyse stratégique*, Ellipses Editions, 93p.
- Detrie, J-P., Ramanantsoa, B. (1984), *Stratégie de l'entreprise et diversification*, Fernand Nathan, 223 p.
- Ducreux, JM., Abate, R., Kachaner, N. (2021), *Le grand livre de la stratégie*, Editions Eyrolles 11eme tirage 2021-France, 377 p.
- Desreumaux, A., Lecocq, X., Warnier, V. (2006), *Stratégie*, Collection Synthex , Pearson Education, France, 181 p.
- Dussauge, P., Ramanantsoa, B. (1987), *Technologie et stratégie d'entreprise*, McGraw-Hill, Collection Stratégie et management, 248 p.
- Frachon, G., Romanet, Y. (1985), *Finance d'entreprise : comprendre et maitriser l'évolution financière de l'entreprise*, CLET, Lyon, 246 p.
- Garette, B., Dussauge, P., Durand, R. (2009), *Toute la stratégie d'entreprise : strategor* , Ouvrage collectif, Dunod Paris 5ème Edition, 945 p.
- Garette, B., Dussauge, P. (1996), *Les stratégies d'alliance*, Les Editions d'Organisation 3eme tirage 1996, 277 p.
- Garrette, B., Durand, R., Dussauge, P., Lehmann-Ortega, L. , Leroy, F. (2019), *Strategor* , 8eme Edition Dunod-Paris, 717 p.
- Guerthman M. (1981), *la prise de decision*, Puf 1er edition, 395 p.
- Giboin B. (2019), *La boîte à outil de la stratégie*, Dunod-France ,3eme Edition, 191 p.
- Grant Thornton (2012), *Etude sectorielle de la relance industrielle de la cellulose, des papiers et cartons, du conditionnement et de l'emballage en Algérie*, Etude pour le compte de la Société de Gestion des Participations de l'Etat (SGP Gephac : secteurs chimie- Pharmacie), 475 p.
- Joffre, P., Koenig, G. (1992), *Gestion Stratégique : l'entreprise, ses partenaires-adversaires et leur univers*, Editions management, 201 p.
- Kaplan, R., Norton, D. (2007), *L'alignement stratégique : créer des synergies par le tableau de bord prospectif*, Groupe Eyrolles, 328 p.
- Kotler, F., Dubois, B. (2003), *Marketing et Management*, Pearson Education, 11eme édition, France, 761 p.
- Laverty J. (2019), *Le pilotage des projets d'investissement de l'entreprise*, Maxima Paris, 233 p.

- Lotmani N. (2008), *Introduction à l'analyse financière*, Pages bleues Internationales, 143 p.
- Levitt T. (1991), *Réflexions sur le Management*, Dunod Paris, 194 p.
- Lamiri A. (nd), *Gérer l'entreprise algérienne en économie de marché*, ANEP- Rouiba, 151 p.
- Lavaud, R., Albaut, J. (1982), *Ratios et gestion d'entreprise*, Dunod 3eme édition, 169 p.

- Marmuse C. (1990), *Stratégie du redressement d'entreprise*, Vuibert Entreprise, 245 p.

- Ouvrage collectif (1997), *Strategor : politique générale de l'entreprise*, Groupe HEC, Département Stratégie et Politique d'Entreprise, Dunod, Paris, 3ème Edition, 551 p.

- Peters, T., Austin, N. (1985) *La passion de l'excellence*, InterEditions, Paris, 443 p.
- Porter M. (1982), *Choix stratégique et concurrence : techniques d'analyse des secteurs et de la concurrence dans l'industrie*, Economica, Paris, 426 p.
- Pezet A. (2000), *Le management stratégique et financier de l'investissement* », Article du 09/2000, Revue Finance -Contrôle- Stratégie, Université de Paris Dauphine.

- Radacal F. (2008), *Théorie de la stratégie d'entreprise*, Ellipse, Optimum.

- Sadi N. (2006), *La privatisation des entreprises publiques en Algérie : objectifs, modalités et enjeux*, Office des Publications Universitaires, Université Pierre Mendès France - Grenoble, 2eme Edition 2006, 392 p.
- Seguin, F., Hafsi, T., Demers, C. (2008), *Le Management stratégique : de l'analyse à l'action*, Les Editions Transcontinental, Canada, 325 p.
- Sofreco – Union Européenne (2004), *Rapport de Synthèse Sectorielle : Secteur Cellulose*, Réalisation de 7 études sectorielles pour le compte du Ministère de l'Industrie-Algérie, 107 p.

- Temmar HA. (2011), *La transition de l'économie émergente, références théoriques, stratégies et politiques*, OPU 04-2011, 679 p.
- Temmar HA. (2015), *Economie de l'Algérie : les stratégies de développement économique*, Tome 1, OPU 01-2015, 327 p.
- Temmar HA. (2015), *Economie de l'Algérie : la gouvernance publique économique*, Tome 4 , OPU 09-2015, 180 p.
- Taverdet-Popiolek N. (2006), *Guide du choix d'investissements*, Editions d'Organisation, Groupe Eyrolles, 404 p.

- Vernimen P. (2002), *Finance d'entreprise*, Dalloz 5eme Edition, France, 1131 p.

- Zemor P. (1986), *Le bon patron à la bonne place*, Extrait du livre du même auteur « *Un bon conseil, incursions chez les décideurs* », Edition Olivier ORBAN, 48 p.

- Article Anastassopoulos J-P. (1977), *L'avenir d'une espèce hybride : l'entreprise publique*, Revue Française de Gestion, janvier-février 1977, p. 41-54.

- Article Anastassopoulos J-P. (1979), *Les voies de l'autonomie*, Revue Française de Gestion, mars- avril 1979, p.52-57.
- Article Anastassopoulos J-P. (1985), *Politique et management public*, Revue Française de gestion, juin 1985, no2, p.73-95.
- Article Anastassopoulos, J-P., Stora, B. (1982), *Pour une nouvelle relation Etat-entreprise publique*, Revue Française de Gestion, juin-juillet- août 1982, p.23-26.
- Article Anatassopoulos J-P. (1985), *Les entreprises publiques entre l'autonomie et la dépendance : une analyse des divers instruments de régulation des entreprises publiques par l'Etat*, In politique et management public, vol 3, No2 actes du Premier Colloque International –Paris, p. 73-97.
- Article Belfellah, Y., Carassus, D. (2019), *la gouvernance des entreprises publiques : analyse comparative à l'échelle internationale*, HAL open science, <https://hal-univ-pau.archives-ouvertes.fr/hal-02142220> du 27/11/2019, 23 p.
- Belkharroubi, H. (2011), *la problématique de la réforme comptable et son lien avec la gouvernance d'entreprise*, Revue Algérienne d'Economie et Gestion, vol 4, no 1 du 01-06-2011, asjp.cerist.dz, p. 26-42.
- Benrabah, K. (2023) « *Entreprises publiques en difficulté : le bout du tunnel ?* », Entretien réalisé par Hamiche, A., Horizon du 13/08/2023, p. 5.
- Article Bouzidi A. (2002), *La réforme du secteur public en panne*, quotidien le Matin du 09/02/2002, p.33-57.
- Article Aichi, K., Chaoua, D. (2017) *Evolution de l'entreprise publique nationale industrielle et de son rôle au sein de l'économie nationale*, Journal of Industriel Economics, vol 12, juin 2017, 20 p.
- Article Ghertman M. (1986), *Eviter une valse des présidents*, Le Monde Economie du 25/02/1986, p.35.
- Article Grim N. (2018), *Suppression du Conseil des Participations de l'Etat (CPE) : un mauvais procès d'intention*, Algérie Eco du 31/01/2018, <https://www.algerie-eco.com>, 3 p.
- Article Grim N. (2021), *Le secteur public économique et le chemin de la croissance*, Journal El Watan du 14/04/2021, [Algerie-eco.com](https://www.algerie-eco.com) du 14/04/2021.
- Article Sadoudi M. (nd), *La réforme des entreprises d'Etat en Algérie : problématique, méthodologie et limites*, Revue d'économie et de statistiques appliquées, no 08, asjp.cerist.dz, p. 33-57.
- Article Titouche, A. (2022), *Audit et restructuration en vue*, Journal Liberté du 14/02/2022.
- Article Imadalou S. (2022), *Evaluation des Groupes industriels : quels devenir pour les entreprises publiques sans le soutien de l'Etat ?*, Journal El Watan du 14 /02/ 2022.
- Article ALAMI M. (2022), *Lancement de projets : des mesures pour éviter des retards*, Journée d'études consacrée à la réévaluation et à la maturation des projets. Article électronique publié sur le site [https:// Le Jour d'Algérie .com](https://LeJourdAlgerie.com). du 09/03/2022.
- Article Henni A. (2019), *Accumulation du capital en Algérie : un éternel recommencement ?*, publié le 3 juillet 2019, *Algeria-Watch*, 2 p.
- Article (2021), *Budget : vers une meilleure maturation des projets pour réduire leur réévaluation*, APS .dz /économie du 28/01/2021.

- Article(2022), Assainissement *financier des entreprises publiques*, <http://algeria-watch.org> du 27/02/2022, Algeria Watch.
- Article (2004), *Débats /assainissement financier*, [Https /www .com /archives](https://www.com/archives), Journal El Watan du 11/03/2022.
- Article (2022), Industrie : l'installation des comités sectoriels, publié par DK News le 26/06/2022.
- Article (2004) , *Assainissement EPE* , [Https /www .com/archives](https://www.com/archives), Journal El Watan du 11/12/2004.
- Article Khemissi C. (2022), L'expérience algérienne dans le processus d'assainissement financier, Revue du chercheur No1 /2022, Université de Blida.
- Article Tabani, R. (2016), *La gouvernance des entreprises publiques : vers un réexamen du rôle de participation de l'Etat dans la gestion des entreprises*, Revue El- Tawassol No 48 du 12/2016.
- Mehdi, A. (2023), *Finalisation audit général des Groupes*, Horizon.dz du 25/01/2023, article électronique Algerie.com du 22/01/2023.
- Article de Hamidi, H.(2023) , *Problèmes de gouvernance de l'EPE /Spa : la part de responsabilité des dirigeants sociaux* , Le Quotidien d'Oran du 16/10/2023 , 3 P.
- Pitot-Belin j-p. (nd), *Les rôles du Conseil d'administration*, article distribué dans un cours de HEC –Paris sur le Top Management, 11 p.

- Direction Générale de l'Economie, Planification et Développement (2018), *Guide de maturation et d'évaluation ex-ante des projets et programme de développement*, Ministère de l'Economie et des Finances, Burkina Faso.
- Ministère du Plan et du Développement et la Commission Economique des Nations Unis pour l'Afrique (2021) , *Guide méthodologique de gestion du cycle de projet* , Côte d'Ivoire.
- Décret No 2018/ 4992 du 1^{er} Ministre (2018), *Les règles régissant le processus de maturation des projets d'investissements publics*, Cameroun, 49 p.
- Caisse Nationale d'Equipements pour le Développement (2008), *Guide de maturation des grands projets d'infrastructure économique et sociale*, Ministère des Finances – Algérie, 29 p.
- Rapport annuel de la Cour des Comptes publié en 2022, 504 P.
- Séminaire CNES (2021), *Gouvernance des entreprises publiques économiques : le rôle des Conseils d'administration*, APS DZ/économie du 12/07/2021.

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Grille de lecture et prescriptions stratégiques de la matrice BCG du GIPEC.

Annexe 2 : Grille de lecture de la matrice BCG.

Annexe 3 : Grille de lecture de la matrice de positionnement financier des activités.

Annexe 4 : Bilan d'ouverture du GIPEC (année 1999).

Annexe 5 : Indicateurs de situations du GIPEC (à sa création en 1999).

Annexe 6 : Chiffre d'affaires et EBE par filiale (année 2003).

Annexe 7 : Chiffre d'affaires et EBE par filiale (année 2007).

Annexe 8 : Chiffre d'affaires et EBE par filiale (année 2008).

Annexe 9 : Schéma de la filière : industrie papetière du GIPEC.

Annexe 10 : Schéma de la filière industrie chimique : électrolyse du sel.

ANNEXE 1

GRILLE DE LECTURE ET PRESCRIPTIONS STRATEGIQUES DE LA MATRICE BCG DU GIPEC (Source : inspirée supports de cours HEC -France)

1- CARACTERISTIQUES DE LA MATRICE ET SIGNIFICATION DE SES QUADRANTS

1.1- Le produit « vedette »

- La qualification de vedette décrit un produit (ou service) dont la rentabilité est positive avec toutefois, des investissements importants et des besoins de liquidité importants en raison de la croissance rapide du segment. Mais, ils sont relativement compensés par des ressources intrinsèques confortables qui tiennent au fait que la part de marché relative est favorable et génère une marge appréciable. L'intérêt d'un tel produit prometteur est d'atteindre une position de leader.
- En général, ce sont des activités qui s'auto financent et de ce fait, ne dégagent pas de liquidités excédentaires qui permettent le financement d'autres projets. Elles sont destinées à faire correspondre une croissance importante avec les investissements qui s'y rapportent.
- Elles assurent un autofinancement, tout au moins une part suffisante du financement pour que l'endettement, même s'il croît, puisse être maintenu dans des proportions constantes. Aussi, le solde des liquidités disponibles est, en principe, équilibré.
- La vedette qui maintient sa part de marché basculera, normalement à terme, en fonction du cycle de vie du portefeuille d'activités stratégiques, dans la case « vache à lait ».
- Les « vedettes » du fait de leur positionnement sont généralement exposées à des risques moyens.

1.2. Le produit « vache à lait »

- dans le cas du produit « vache à lait », la rentabilité est importante pour des investissements et un besoin de liquidité faible. Compte tenu de leur position dominante, ces activités classées « vaches à lait » jouissent d'une marge importante. Mais la croissance du domaine d'activité stratégique (DAS) ralentit avec une tendance à son affaiblissement, et les besoins de liquidités sont relativement limités.
- Il s'agit des activités qui génèrent des excédents de liquidité et qui sont confortées dans leur position par le fait que la faible croissance attire assez peu la concurrence. Les jeux étant déjà faits et les positions concurrentielles stabilisées et par voie de conséquence, l'entreprise a généralement beaucoup moins de ressources à dépenser pour défendre sa position que la vedette.

- Dans un portefeuille d'activités équilibré, les liquidités qui permettent de financer, éventuellement, les activités nouvelles plus rentables proviennent justement des segments « vache à lait ».
- Le risque de la « vache à lait » est généralement limité tant que l'activité se maintient et se défend avec succès. Toutefois, si sa part de marché diminue sensiblement, elle court le risque de se retrouver parmi les « poids mort ».

1.1. Le produit « dilemme »

- Compte tenu des faibles parts de marché, ces activités classées « **dilemmes** » dégagent généralement une marge réduite. Par ailleurs, la forte croissance de l'activité exige des investissements importants en immobilisations et en besoins en fonds de roulement, et de ce fait la trésorerie aura tendance à être négative. Il fait appel aux mêmes besoins en investissements et en liquidité, mais pour une rentabilité faible.
- Elle l'est d'autant plus que l'entreprise, pour résoudre et se sortir de cette difficulté, s'efforcera d'améliorer sa position concurrentielle en faisant croître sa part de marché, ce qui réduit fatalement encore plus sa marge et augmente davantage les besoins de fonds.
- Le « dilemme » est par nature un consommateur important de liquidité. Aussi, les « dilemmes » dans une position particulièrement risquée et sont de ce fait souvent assimilés à des « paris ». Un « dilemme » qui réussit assure l'avenir de l'entreprise et se transformera en « vedette », mais un « dilemme » dont l'issue n'a pas été bonne peut ruiner cette dernière en absorbant ses liquidités.

1.2. Le produit « poids mort »

- Avec une faible part de marché et une faible croissance, les activités classées « poids morts » n'ont ni rentabilité ni des besoins de fonds importants et leur situation de trésorerie est difficilement équilibrée, ce, à condition que le plan de sortie du domaine d'activité stratégique a été conçu et planifié à temps et géré avec précaution.
- En effet, la situation de l'entreprise risque d'être désastreuse en cas d'absence ou de carence du plan de sortie et/ou parfois en cas de persistance à se maintenir, à perte et quoi qu'il en coûte, dans le domaine d'activité stratégique. Cependant et dans certaines activités, l'existence des barrières à la sortie compliquent davantage la situation de l'entreprise.
- Il reste que les « poids morts » mobilisent et entretiennent des moyens humains et matériels pour des activités qui n'offrent plus aucune possibilité de croissance. Parfois, leur équilibre financier est à la merci des concurrents mieux placés qui peuvent se permettre d'imposer une guerre des prix. Généralement, les « poids morts » sont en sursis tant qu'ils se suffisent à eux-mêmes mais il faut bien se rendre compte qu'ils n'offrent plus de perspectives d'avenir. L'attitude stratégique à adopter, face à un tel

produit consiste en l'arrêt des ressources et des investissements consacrés à son exploitation et sa pérennité.

2- LES PRESCRIPTIONS STRATEGIQUES GENERIQUES ISSUES DE LA MATRICE.

- Il faut investir juste ce qu'il faut dans les « vaches à lait » pour maintenir leur part de marché et les gérer avec rigueur de façon à dégager le maximum de liquidités pour justement financer d'autres activités (Il faut savoir traire).
- Conserver les « poids morts » s'ils dégagent encore quelques liquidités. Sinon, préparer et organiser la sortie dans les délais impartis.
- Maintenir au maximum et aussi longtemps que possible les parts de marché des « vedettes » en veillant à ce qu'elles basculent en vaches à lait (et non pas directement et subitement dans les « poids morts »)
- En ce qui concerne les « dilemmes », les recommandations sont plus complexes. A partir d'un certain nombre de critères (taille, potentiel du marché, métier de l'entreprise, les investissements à consentir, les capacités financières de l'entreprise, les besoins des autres domaines d'activité stratégique, les possibilités de synergies, la contribution du « dilemme » dans le chiffre d'affaires global...) .Il convient, en effet, d'arbitrer parmi les alternatives suivantes :
 - " Doubler la mise " pour essayer de transformer le « dilemme » en « vedette ».
 - Segmenter ou segmenter l'activité pour retrouver un positionnement moins hasardeux.
 - Abandonner l'activité à temps et à moindre frais.

ANNEXE 2

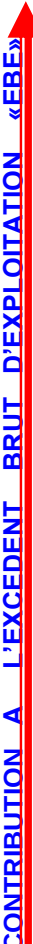
GRILLE DE LECTURE DE LA MATRICE BCG

(Source : inspirée supports de cours HEC- France)

1 VEDETTES -Rentabilité. -Besoins financiers forts. - maintien du DAS. - Flux de fonds =0 (équilibre)	2 DILEMMES -Rentabilité faible. -Besoins financiers forts. - renforcement ou segmentation ou abandon. - Flux de fonds très négatifs
3 VACHES A LAIT -Rentabilité élevée. -Besoins financiers faibles. - maintien du DAS. - Flux de fonds très positifs (surplus).	4 POIDS MORTS -Rentabilité faible. -Besoins financiers faibles. - abandon ou maintien sans effort. - Flux de fonds = 0(équilibre)

ANNEXE 3

GRILLE DE LECTURE DE LA MATRICE DE POSITIONNEMENT DU POTENTIEL FINANCIER DES ACTIVITES (Source : consolidée par nos soins)

 CONTRIBUTION A L'EXCEDENT BRUT D'EXPLOITATION « EBE »	ELEVEE	5 - Plan de croissance et de développement devant conforter et consolider les positions fortes ou de leader de l'entreprise. - Ne pas « dormir » sur ses lauriers. - Savoir traire et bien traire.	6 - Plan de maintien des activités. - Renouvellement des stratégies : . Réexamen du cycle de vie des DAS. . Réexamen du cycle de vie du portefeuille d'activités stratégiques . Stratégies de différenciation, de spécialisation ou de fragmentation. . Stratégies d'entrée et de développement.
	FAIBLE	3 - Maintien de l'activité. - Consolidation des positions financières : . amélioration du chiffre d'affaires. . réduction des coûts et chasse aux surcoûts. - Zone sous surveillance.	4 - Maintien de l'activité à condition d'un réexamen concluant de l'évaluation du DAS et du positionnement concurrentiel: . possibilités d'édifier des niches ? . concevoir des stratégies de différenciation ? - Zone sous très haute surveillance.
	NEGATIVE	2 - Arrêt des activités. - Etude de la problématique de redressement stratégique. - Maturer le processus décisionnel : . Plan de retour à un EBE positif, . Ou, abandon définitif de l'activité.	1 - Abandon définitif des activités. - Plan de sortie du DAS.
		FORTE/MOYENNE	FAIBLE
		 CONTRIBUTION AU CHIFFRE D'AFFAIRES	

ANNEXE 4

BILAN D'OUVERTURE DU GIPEC (ANNEE 1999)

U= MDA

ACTIF		PASSIF	
- Valeurs immobilisées	4.528	- Capitaux propres	976
- Stocks	2.924	- Dettes à long et moyen termes	5.536
- Créances	1.462	- Dettes à court terme	1.723
- Disponibilités	765	- Dettes financières	1.444
TOTAL ACTIF	9.679	TOTAL PASSIF	9.679

Source : GIPEC- Direction Financière.

ANNEXE 5

INDICATEURS DE SITUATION DU GROUPE GIPEC (A sa création en 1999)

	RUBRIQUES D'INDICATEURS	VALEURS (en MDA ou %)
1	Fonds propres	976
2	Endettement long, moyen et court terme (y compris découvert bancaire)	8.703
3	Découvert bancaire	1.444
4	Fonds de roulement	1.985
5	Besoins en fonds de roulement	2.664
6	Trésorerie nette	(679)
7	Capacité d'autofinancement	(472)
8	Poids des fonds propres dans le total des capitaux investis.	10%
9	Poids du découvert bancaire dans le total des capitaux investis	15%
10	Poids de l'endettement total dans les capitaux investis	90%
11	Poids de l'endettement total par rapport aux fonds propres	10 fois les fonds propres
12	Niveau des besoins en fonds de roulement (en mois de chiffre d'affaires)	5,5 mois de chiffre d'affaires

Source : Gipec-Direction Financière.

NB/les données entre parenthèses sont négatives.

ANNEXE 6

CHIFFRES D'AFFAIRES ET EBE PAR FILIALE (ANNEE 2005)

U=KDA

ENTITES	CHIFFRE D'AFFAIRES			EBE		
	MONTANTS		%	MONTANT S	%	
a) SOPACE	132.691	F	3,82	(59.413)	N	(15,65)
b) PAPCAS	355.027	F	9,91	(16.526)	N	(4,35)
c) PAPIEROSA	104.095	F	2,91	(77.029)	N	(20,29)
d) BABA ALI	59.717	F	1,66	(66.976)	N	(17,64)
e) MOSTAGANEM	7.068	F	0,19	(63.408)	N	(16,70)
f) EMBAG	1.121.663	F	31,32	59.104	F	17,86
g) SACAR	606.048	FM	16,92	(44.056)	N	(11,60)
h) SACAEH	255.445	F	7,13	12.025	F	3,63
i) ORAN SACS	107.233	F	2,99	4.233	F	1,30
j) SOACHLORE	612.249	FM	17,09	240.781	F	72,77
k) PAPIREC	154.444	F	4,31	14.723	F	4,45
l) SOFACAD	5.415	F	0,15	(19.944)	N	(5,25)
m) DISTRIBUTION	60.107	F	1,60	(32.313)	N	(8,51)
TOTAUX	3.581.202			(8.799)		100
Source : Gipecc-Direction Commerciale et Financière.						

-Chiffre d'affaires :

F= Faible

FM= Fort/Moyen

- EBE :

N= Négatif

F= Fort

ANNEXE 7

CHIFFRES D'AFFAIRES ET EBE PAR FILIALE (ANNEE 2007).

U=MDA

ENTITES	CHIFFRE D'AFFAIRES			EBE		
	MONTANTS		%	MONTANTS	%	
a) SOPACE	-		-	-		-
b) PAPCAS	332.270	F	9,75	(57.765)	N	(21,54)
c) PAPIEROSA	-	-	-	-		-
d) BABA ALI	813	F	0,02	(76.822)	N	(28,65)
e) MOSTAGANEM	11.986	F	0,35	(87.834)	N	(32,75)
f) EMBAG	1.285.338	F	37,73	145.854	F	26,83
g) SACAR	700.736	FM	20,57	12.681	F	8,40
h) SACAEH	102.608	F	3,01	(15.095)	N	(5,63)
i) ORAN SACS	94.889	F	2,79	(356)	N	(0,13)
j) SOACHLORE	745.945	FM	21,89	352.163	F	64,77
k) PAPIREC	132.371	F	3,89	(16.384)	N	(6,11)
l) SOFACAD	-	-	-	-		-
m) DISTRIBUTION	0	-	-	(13.927)	N	(5,19)
TOTAUX	3.406.956		100,00	275.515		100,00

Source : GIPEC-Direction Commerciale et Financière.

- **Chiffre d'affaires :**
 - F= Faible
 - FM= Fort/Moyen
- **EBE :**
 - N= Négatif
 - F= Fort

ANNEXE 8

CHIFFRES D'AFFAIRES ET EBE PAR FILIALE (ANNEE 2008)

U=MDA

ENTITES	CHIFFRE D'AFFAIRES			EBE		
	MONTANTS		%	MONTANTS	%	
(a) SOPACE	-		-	-		
(b) PAPCAS	319.158	F	8,99	(80.982)	N	(15,5)
(c) PAPIEROSA	-		-	-		
(d) BABA ALI	-		-	-		
(e) MOSTAGANEM	-		-	-		
(f) EMBAG	1.378.650	FM	38,85	202.915	E	38,84
(g) SACAR	790.167	FM	22,27	53.900	FM	10,32
(h) SACA EH	74.186	F	2,09	(8.148)	N	(1,56)
(i) ORAN SACS	69.060	F	1,95	(3.446)	N	(0,66)
(j) SOACHLORE	737.938	FM	20,79	322.759	E	61,78
(k) PAPIREC	179.616	FM	5,06	35.435	FM	6,78
(l) SOFACAD	-		-	-		-
(m) DISTRIBUTION	-		-	-		-
TOTAUX	3.548.775		100,00	522.433		100,00

Source : GIPEC-Direction Commerciale et Financière.

-Chiffre d'affaires

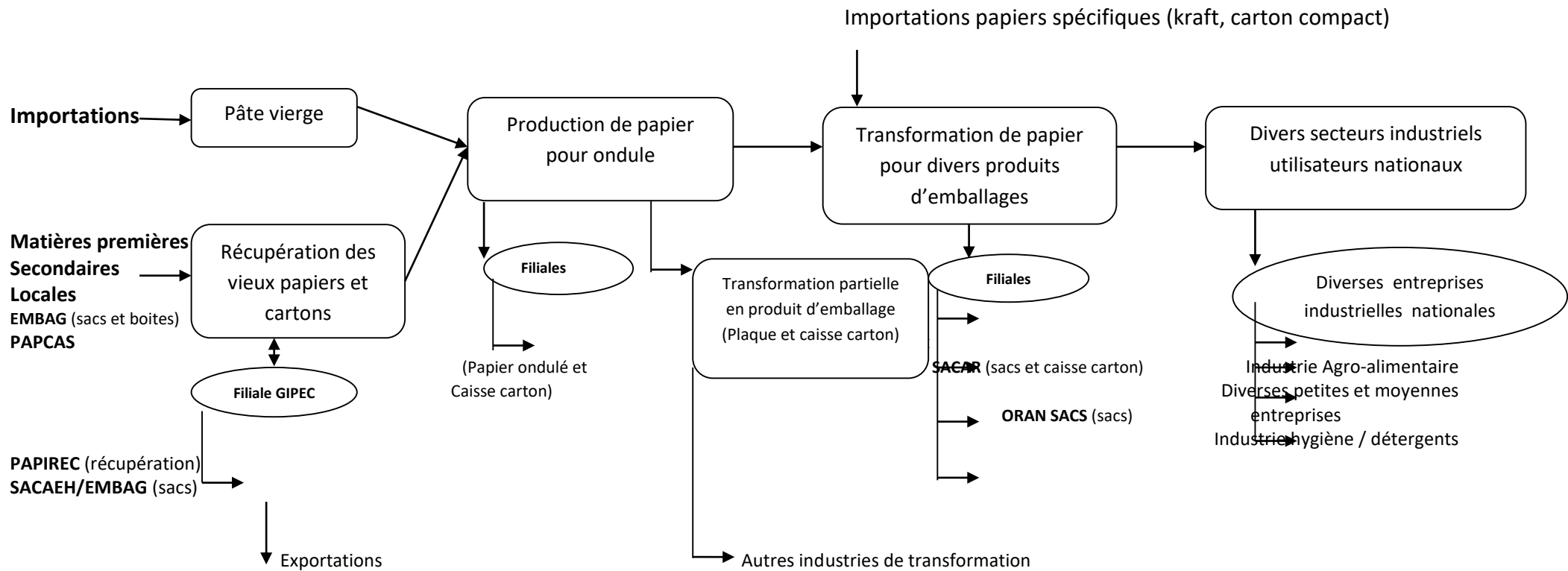
- . F= Faible
- . E=Elevé
- . FM= Fort/Moyen

- EBE

- . N= Négatif
- . FM=Faible/moyen
- . E= Elevé

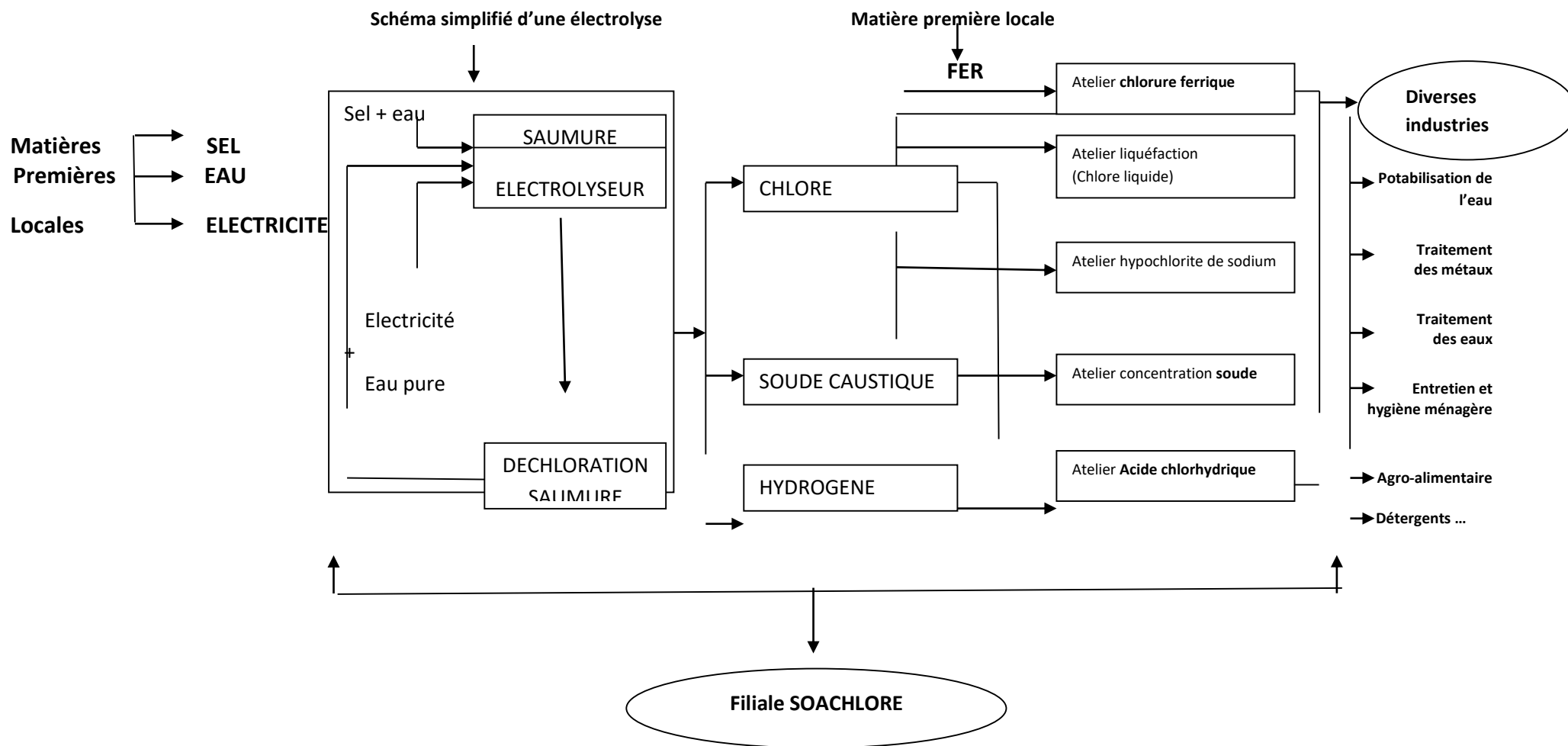
ANNEXE 9

Schéma de la filière : Industrie Papetière du GIPEC (Source : Gipec)



ANNEXE 10

Schéma de la Filière : Industrie chimique de l'électrolyse du sel (Source : Gipec - Filiale SOACHLORE)



LISTE DES TABLEAUX ET SCHEMAS

Tableau 1 : Mode de coordination et de fixation des objectifs

Tableau 2 : relations de l'entreprise publique avec les principaux ministères.

Tableau 3 : processus de décision depuis la fixation des orientations jusqu'à l'élaboration des contrats

Tableau 4 : capacités installées par activités et par segments de produits

Tableau 5 : illustration du phénomène de déperdition des spécialistes papetiers

Tableau 6 : production en pâte des dix premiers pays - 2003

Tableau 7 : production de papiers et cartons des dix (10) premiers pays - 2003

Tableau 8 : Les premiers pays consommateurs de papiers et cartons- 2003

Tableau 9 : parts de marché par segment

Tableau 10 : indicateurs de base du marché national pour les produits du GIPEC (1999-2014)

Tableau 11 : satisfaction de la demande pour les papiers et cartons

Tableau 12 : évaluation de l'intensité des forces concurrentielles

Tableau 13 : forces et faiblesses communes aux papeteries

Tableau 14 : forces et faiblesses spécifiques aux papeteries

Tableau 15 : forces et faiblesses du secteur de la transformation

Tableau 16 : forces et faiblesses de l'activité récupération

Tableau 17 : forces et faiblesses de l'activité distribution

Tableau 18 : menaces et opportunités par domaines d'activités stratégiques (DAS)

Tableau 19 : capacités annuelles nominales par activités, par filiale et unité

Tableau 20 : principaux indicateurs économiques 1999-2003

Tableau 21 : évolution des activités physiques et des ventes par DAS (1999-2003)

Tableau 22 : contribution des DAS aux résultats (2003)

Tableau 23 : paramètres de la matrice BCG du GIPEC (2003)

Tableau 24 : bilan d'ouverture du GIPEC (01/01/1999)

Tableau 25 : surface financière du GIPEC en 1999 et 2003

Tableau 26 : paramètres du score Z du GIPEC

Tableau 27 : soldes intermédiaires de gestion (1999-2003)

Tableau 28 : poids des stocks et des créances (1998)

Tableau 29 : situation de la trésorerie nette (1999- 2003)

Tableau 30 : contribution des filiales et unités aux résultats du Groupe (2003)

Tableau 31 : contribution des filiales et unités aux chiffres d'affaires et à l'EBE (2003)

Tableau 32 : départs des agents par domaine d'activités

Tableau 33 : indicateurs économiques et financiers (1999- 2005)

Tableau 34 : principaux soldes intermédiaires de gestion (1999-2005)

Tableau 35 : indicateurs économiques et financiers (2003-2009)

Tableau 36 : dettes d'assainissement par période (1990-2012)

Tableau 37 : synthèse des dettes d'assainissement par source et par rubrique (au 31/03/2019)

Schéma 1 : le processus de l'investissement

Schéma 2 : ventilation des importations papier- édition (1998-2001)

Schéma 3 : analyse du portefeuille d'activité : matrice BCG du GIPEC (2003)

Schéma 4 : la fonction de Conan et Holder du GIPEC

Schéma 5 : illustration de l'effet « ciseaux » sur la période 1999-2003

Schéma 6 : matrice de positionnement financier du potentiel d'activité (2003)

Schéma 7 : illustration de l'effet de ciseaux (1999-2005)

Schéma 8 : matrice de positionnement financier du potentiel d'activité (2005)

Schéma 9 : analyse du portefeuille d'activité : matrice BCG GIPEC (2005)

Schéma 10 : matrice de positionnement financier du potentiel d'activité (2007)

Schéma 11 : matrice de positionnement financier du potentiel d'activité (2008)

Schéma 12 : matrice de positionnement financier du potentiel d'activité (2009)