

La privatisation des entreprises publiques est un processus complexe qui implique de nombreuses dimensions économiques, sociales et politiques. Elle est souvent présentée comme une solution miracle pour résoudre les problèmes de financement et de gestion des entreprises publiques. Cependant, elle soulève de nombreuses questions relatives à l'efficacité, à l'équité et à l'impact social.

Le présent ouvrage a pour objectif de présenter une vue d'ensemble de la privatisation des entreprises publiques, en analysant ses motivations, ses modalités et ses conséquences. Il s'agit d'une contribution à la réflexion sur ce sujet d'actualité.

# LA PRIVATISATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES INDUSTRIELLES - NI PALLIATIF, NI PANACEE -

Par / A. Koudri

Maitre de conférences

Institut des sciences économiques

Université d Alger

Le processus de privatisation des entreprises publiques industrielles est en cours dans de nombreux pays. Cette démarche est motivée par des raisons économiques et politiques. Elle vise à améliorer l'efficacité de la gestion, à attirer des investissements étrangers et à réduire le poids des entreprises publiques dans le budget de l'Etat. Cependant, la privatisation n'est pas une solution miracle. Elle peut entraîner des conséquences négatives, notamment une dégradation des services rendus, une perte d'emplois et une concentration du pouvoir économique entre les mains de quelques acteurs privés.

La seconde partie de ce livre est consacrée à l'étude des conditions objectives et subjectives de la privatisation industrielle en Algérie. Elle analyse les avantages et les inconvénients de ce processus, ainsi que les défis qui se posent à l'avenir.

Dans la troisième partie, nous étudions les implications sociales de la privatisation. Nous examinons l'impact de ce processus sur l'emploi, les salaires et les conditions de travail des salariés des entreprises publiques.

En conclusion, la privatisation des entreprises publiques industrielles est un processus complexe qui nécessite une réflexion approfondie. Elle ne doit pas être considérée comme une solution miracle, mais plutôt comme un outil qui doit être utilisé avec précaution et sous le contrôle de l'Etat.

## INTRODUCTION

longtemps considérée comme sujet tabou, la privatisation des entreprises publiques suscite depuis quelques mois un intérêt grandissant. Le présent article se veut une contribution à un débat qui n'en est qu'à ses débuts.

Nous nous proposons d'examiner les arguments strictement économiques à la fois d'ordre empirique et théorique qui militent en faveur de la privatisation non sans en souligner les dangers.

Le concept de privatisation donne lieu à différentes interprétations liées à la genèse, à l'ampleur et à la structure du secteur public ainsi qu'au contexte politique. Pour notre part, nous entendons par privatisation le transfert au secteur privé (aux acteurs de la société civile) de tout ou partie d'actifs relevant du patrimoine public. Les concepts de dénationalisation, de destatisation, de déréglementation, bien que recouvrant des réalités proches, doivent néanmoins être distingués du concept de privatisation dont R. VERNON ( 17 ) tente d'en situer les contours.

Dans la première partie de l'article, nous nous intéresserons à ce que nous appelons les pressions externes en faveur des privatisations: l'ampleur de ce phénomène qui affecte l'ensemble des économies de la planète procède de démarches pragmatiques visant à assurer une plus grande efficacité de l'économie, elles s'inspirent aussi des arguments théoriques développés par l'école dite " des Droits de Propriété" .

La seconde partie sera consacrée à l'étude des conditions objectives prévalant dans le secteur public industriel en Algérie ; l'impasse dans laquelle se trouve la gestion publique nécessairement ambiguë et nécessairement contradictoire appelle un dépassement urgent .

Dans la troisième partie, nous situerons les limites et les dangers d'une approche strictement institutionnelle.

La privatisation ne doit pas être recherchée pour elle-même; elle doit être perçue comme une condition nécessaire mais non suffisante pour redonner une nouvelle dynamique aux entreprises privées, aux entreprises publiques et à l'ensemble de l'appareil industriel .

## I LES ARGUMENTS EXTERNES EN FAVEUR DE LA PRIVATISATION .

La théorie des " droits de propriété " justifie l'inefficience relative de la propriété publique par les limites inhérentes à l'exercice plein du droit de propriété ; elle avance l'idée de la supériorité relative de la propriété privée .

C'est sur ce paradigme que s'appuient les responsables des nombreux pays pour entreprendre des opérations de privatisation généralisées ou partielles .

### A°) L'inefficacité de la propriété publique .

L'école dite des " droits de propriété " représentée par A. ALCHIAN et N. DEMSETZ ( 16 ) s'appuie sur le fait que " la part de propriété d'un citoyen dans le secteur public n'est pas la conséquence d'un choix volontaire " et ce contrairement à l'actionnaire privé .

Pour les tenants de cette école , l'entreprise publique, par sa nature - même est condamnée à l'inefficience chronique . La raison tient au fait que les propriétaires de l'entreprise publique que sont les électeurs , n'ont ni la motivation ni les moyens suffisants pour pousser cette entreprise publique à une gestion performante (16)

A la différence de l'actionnaire privé, le citoyen actionnaire ne peut pas sanctionner une mauvaise gestion :  
Il ne pourra pas , à l'instar de l'actionnaire privé , vendre ses actions , à fortiori si marché financier n'existe pas .  
Il ne peut pas non plus bénéficier ,directement du moins, des fruits d'une bonne gestion ;  
Il ne peut recevoir des dividendes , ni réaliser des plus-values en vendant ses titres .

Certes la pression des actionnaires privés existe et les gestionnaires ne peuvent pas se permettre de l'ignorer mais ils doivent aussi prendre en considération d'autres intérêts parfois opposés à ceux des actionnaires.  
D'autre part , la concentration des titres aux mains de personnes morales (entreprises, investisseurs institutionnels) met les gestionnaires à l'abri du comportement spéculatif de l'actionnaire individuel .

## B\* > Les privatisations durant la decennie 80: une ampleur inégalee

Le mouvement qui affectait de façon épisodique les economies occidentales ( Grande- Bretagne, France , Allemagne, Italie ) (17) s'est etendu en 1991 aux pays de l'Europe de l'Est ( Pologne, Hongrie, Tchecoslovaquie ... ) (8).

Le même phénomène peut être observé dans les pays en voie de developpement comme le montre L.P Kirkpatrick (12); il ne faut cependant pas surestimer l' ampleur de ce mouvement qui concerne presque la totalité de ces pays , mais à des degrés divers .

Dans ces pays , les privatisations representent une tentative de réequilibrage entre un secteur public prédominant mais inefficace et un secteur privé marginal ou marginalisé (3).

En raison des contextes socio-politiques , geo-strategiques et historiques propres à chaque pays, il s'avere difficile d'avancer des arguments communs justifiant les privatisations.

Les pressions en faveur de la privatisation emanent essentiellement des institutions internationales telles que la Banque Mondiale et le Fonds Monetaire International (14) ; ces derniers mettent en avant le deficit budgetaire chronique des Etats alimenté par le deficit des entreprises publiques pour pousser à leur privatisation. Celle-ci s'inscrit alors dans une politique visant à restaurer les mecanismes de marché et la reduction du poids de l'Etat dans l'economie .

On ne peut pas dire que les forces sociales internes exhortent à la privatisation ; les entreprises privées , par exemple , s'accommodent de l'omnipresence des entreprises publiques au detriment desquelles elles prélèvent d'importants transferts .

En conclusion , convenons avec J. AYLEN (1) que les motifs reels des privatisations dans ces pays tiennent plus du pragmatisme et d'opportunité qu'elles ne resultent de politiques economiques déterminées.

## II LA PRIVATISATION EN TANT QU'ISSUE A L'IMPASSE

### DE LA GESTION PUBLIQUE EN ALGERIE

La mission originelle de l'entreprise publique algérienne a été progressivement abandonnée au cours des années 1980. Mais la nouvelle logique tarde à s'instaurer et le mode de gestion des entreprises publiques reste marqué d'ambiguïtés et de contradictions qui affectent grandement leur efficacité.

#### A°) L'entreprise publique peut-elle se comporter comme n'importe quelle entreprise privée ?

Quel intérêt y a-t-il à garder un caractère public à une entreprise dont on demande d'avoir un comportement d'entreprise privée ?

La prédominance du secteur public industriel qui ne constitue pas en soi un argument ni en faveur ni contre la privatisation, permet d'entretenir le fétichisme de la propriété publique.

#### 1°) Le secteur public industriel : une place prédominante dans l'industrie.

Notre propos se limite à une simple appréciation du poids des entreprises publiques à partir des données statistiques les plus récentes.

Il ne s'agit pas d'évaluer la capitalisation des entreprises publiques. La question de l'évaluation des entreprises se posera une fois acquis le principe de la privatisation.

Le poids du secteur public industriel apparaît bien difficile à cerner avec exactitude : Nous voyons deux raisons à cela :

- les données statistiques concernant autant les entreprises publiques que privées, s'avèrent peu fiables.
- Selon que l'on privilégie un critère ou un autre, le poids relatif du secteur public s'en trouve modifié, mais dans des proportions raisonnables.



Nonobstant ces réserves et en nous basant sur les données de 1988 (20), les entreprises publiques industrielles (hors hydrocarbures), au nombre de 122, employaient 354.561 personnes soit 86% des emplois industriels hors hydrocarbures. Elles contribuaient pour plus de 90 % de la valeur ajoutée créée par l'ensemble de l'industrie.

La prédominance du secteur public dans l'industrie est donc incontestable. Au-delà de cette appréciation ponctuelle, il importe de s'interroger sur l'évolution récente des poids respectifs des secteurs publics et privés. A ce sujet, on peut avancer l'hypothèse d'une légère régression du poids relatif du secteur public industriel. Deux raisons appuient cette hypothèse:

- Les entreprises publiques au cours des cinq dernières années n'ont pratiquement pas investi.
- Les entreprises privées ont durant la même période, développé des activités à haute valeur ajoutée.

En somme, le processus de privatisation pourrait dans un premier temps, contribuer à un rééquilibrage entre secteur public et privé; Il peut aussi paradoxalement relancer la dynamique du secteur public.

## 2°) Une contribution sociale proche de zéro

La genèse et le développement des entreprises publiques industrielles procèdent d'une politique centralisée et volontariste de l'Etat initiée à partir de 1967, en vue de construire une économie nationale intégrée et intravertie. L'entreprise publique représentait le levier aux mains de l'Etat pour concrétiser cette politique d'industrialisation. L'entreprise publique devait contribuer à un ensemble d'objectifs macroéconomiques: satisfaction des besoins de la population, création d'emplois, maintien du pouvoir d'achat, redistribution des revenus, aménagement du territoire... Par la-même, l'entreprise publique développait un patchwork d'activités: production, distribution, investissement, monopole d'importation ainsi que des activités sociales importantes (cantines, centres de soin, coopératives de consommation, construction de logements...).

La restructuration des entreprises publiques opérée à partir de 1980 (se reporter à notre thèse) (13) se traduit par un élagage des activités sociales.

L'entreprise publique "autonome" peut agir comme n'importe quelle entreprise privée, repercuter les hausses de coûts sur les prix; mais cette autonomie decretée ne doit pas faire oublier qu'elle demeure une entreprise publique dans la loi et dans les faits (les pratiques bureaucratiques ont du mal à laisser la place à de nouveaux comportements). Si la

contribution sociale de l'entreprise publique est proche de zéro, sa contribution économique est sujette à caution, notamment au cours des deux dernières années.

### 3°) Déficit financier et viabilité économique

Le déficit financier de toutes les entreprises industrielles et de B.T.P., estimé à 370 milliards de dinars ne résulte pas seulement de données structurelles. Sur 164 entreprises, 25 seulement auraient une structure financière viable (le Quotidien 4 Mars 1992). Les mesures d'assainissement financier prises par les pouvoirs publics (affectation de 48 milliards de dinars, soit 13% environ des besoins estimés) ne peuvent pas raisonnablement résoudre totalement le problème.

La privatisation partielle ou totale des entreprises "saines" pourrait dans premier temps contribuer à dégager des fonds qui seront affectés à l'assainissement des entreprises moins affectées ; celles-ci, une fois remises à flots, pourraient à leur tour être privatisées. L'opération sera ainsi répétée autant de fois que ce sera nécessaire.

Le processus ne peut pas se dérouler de façon linéaire ; tantôt il s'en trouve accéléré, tantôt bloqué au gré des rapports de force et de leur évolution ; les entreprises publiques pourront dans ce nouveau contexte, puiser une nouvelle dynamique.

### B°) La gestion de l'entreprise publique condamnée aux contradictions et aux ambiguïtés

L'entreprise publique "autonome" (il convient de s'interroger sur la signification de ce qualificatif ; en fait l'entreprise publique ne nous a jamais paru aussi dépendante que depuis qu'elle est autonome) agit sous la tutelle des fonds de participation. S'interroger sur la logique de gestion de l'entreprise publique revient en premier à s'intéresser aux fonds de participation, à leur statut, à leurs membres, et à leur objectifs.

## **1°) les fonds de participation: une légitimité introuvable .**

Chargé pour l'Etat de gérer le portefeuille composé des différentes participations au capital des entreprises publiques , les fonds de participation délèguent leur(s) représentant(s) au conseil d'administration des entreprises .

La force , la pertinence et la cohérence des propositions de gestion émanant des représentants dépendent de la légitimité technique, politique de ces représentants.

Or la nomination de ces représentants repose sur un système de cooptation individuelle où les compétences professionnelles sont loin d'être le critère déterminant . La gestion par les représentants des fonds ne repose sur aucune stratégie financière ou industrielle ; ils n'en ont ni les capacités , ni les moyens . D'ailleurs les fonds ne peuvent ni vendre ; ni acheter , ni échanger leur participation ; ce qui rend impossible tout redéploiement stratégique au niveau de portefeuille .

Les représentants des fonds n'assurent aucun risque dans la gestion de l'entreprise publique ; préoccupés par les résultats de cette dernière , ils semblent oublier les moyens pour les atteindre .

## **2°) L'autonomie: un leurre**

En aucun cas l'autonomie n'a permis de responsabiliser effectivement les gestionnaires et les collectifs de travailleurs . Ces derniers se sont contentés de repercuter les hausses de coût sur les prix .

Ces pratiques "artificielles", ponctuelles se trouvent encouragées au détriment de certaines pratiques : productivité , taux d'utilisation des capacités, qualité de service ....

L'autonomie a permis aux staffs dirigeants de s'octroyer des rémunérations sans commune mesure avec les performances des entreprises . Le décret 90 - 290 du 29 septembre 1990 instaure un régime spécifique de rémunération des cadres dirigeants . Il reste que l'appréciation de l'effort, du mérite, de la compétence et de la responsabilité relève de ces mêmes dirigeants, juges et partie à la fois .

L'efficacité des comportements stratégiques des entreprises repose sur les acteurs eux-mêmes et sur leurs conditions d'action . Les gestionnaires publics sont avant tout des personnes privées dont les intérêts et les motivations ne coïncident pas toujours . D'autre part, l'entreprise publique " autonome " n'est pas à l'abri des interventions de la tutelle (Ministère de l'économie... ) par-dessus les fonds de participation .



### III LES CONDITIONS PERMISSIVES DE LA

#### PRIVATISATION

Le débat sur la privatisation débouche inévitablement sur la question de l'Etat, de son rôle. Il nous interpelle aussi sur l'attitude des différents acteurs concernés de près ou de loin par ce processus.

#### A\* / Une nécessaire redefinition du rôle

##### de l'Etat.

En se libérant de ses activités opérationnelles l'Etat doit retrouver son rôle fait de tâches simples, limitées, mais décisives. Il ne s'agit cependant pas de se confiner à la seule régulation macro économique ; il doit mettre en œuvre une politique industrielle structurée en concertation avec les entreprises publiques et privées entièrement responsables de la réalisation.

Cette politique inclurait toutes les contraintes en matière d'approvisionnement, de prix et d'emplois.

Le marché n'est pas synonyme d'absence de réglementation. Réglementer signifie définir un cadre stratégique favorisant la concurrence. L'Etat retrouverait aussi sa vocation fondamentale qui est de gouverner, au sens étymologique du terme. Ainsi l'environnement de l'entreprise se stabiliserait. Or on sait ce dernier constitue un facteur déterminant des performances des entreprises avec d'autres facteurs internes (organisation, motivation des dirigeants ...).

#### B\* / Les appréhensions des différents

##### acteurs, légitimes mais surmontables.

L'attitude d'hostilité des cadres gestionnaires et de leur syndicat l'UNEP (Union Nationale des entrepreneurs publics) et des syndicats ouvriers s'explique :

- D'un côté, les entreprises publiques ne peuvent survivre dans leur structure actuelle. Le transfert au secteur privé s'accompagnera inévitablement d'un changement dans l'organisation. Tout le problème est de savoir si ces nouvelles organisations favoriseront l'émergence des compétences.

- D'un autre côté, les collectifs des travailleurs craignent une remise en cause de leurs effectifs. S'il n'y a pas de raisons objectives de modifier les droits des travailleurs, en revanche

l'allégement des effectifs apparaît inévitable compte tenu de la pléthore de personnel surtout dans les activités non directement productives .

Ce problème pourrait trouver sa solution dans le cadre de concertation Etat-partenaires sociaux .

\_\_\_/\_\_\_)\_\_\_ quoi le produit des privatisations servirait - il ? Tout dépend des préoccupations et des objectifs de l'Etat. Par exemple, en France, les produits des privatisations servent au désendettement de l'Etat .

En Italie, ils alimentent directement les fonds des holdings qui, en vendant une partie de leur patrimoine, évitent ainsi de demander des concours financiers à l'Etat .

Alors qu'en Italie, la vente des titres se fait de préférence à des groupes industriels privés, en France l'encouragement de l'épargne populaire n'exclut pas le recours aux " noyaux durs " qui sont les investisseurs institutionnels .

**C\* / Vouloir privatiser au nom des avantages concurrentiels est leurre .**

Le transfert de propriété des entreprises du secteur public au secteur privé n'a pas toujours entraîné l'émergence d'une dynamique du marché concurrentiel ( 3 ) .

Il est à craindre que la privatisation, au moins dans un premier temps, n'aboutisse à la genèse de monopole privé à la place de monopole public .

Dans ce cas, ce dernier serait préférable car selon YARROW G. (18 ) les monopoles privés maximiseraient leurs revenus au détriment des consommateurs .

Encourager la concurrence signifie ouvrir de nouveaux marchés, introduire des nouveaux produits, de nouvelles méthodes de production et de nouvelles formes d'organisation .

Pour favoriser la mise en place de l'esprit de concurrence dans les secteurs monopolistes, il serait judicieux d'opérer une scission de ces monopoles soit de façon horizontale soit verticalement; chaque domaine du secteur serait attribué à une entreprise différente. Parallèlement à cette action, l'encouragement de l'investissement devrait développer la concurrence .

**CONCLUSION**

La situation actuelle des entreprises publiques industrielles exige plus que des solutions de saupoudrage qui prolongeraient une agonie .

La privatisation n'est pas une fin en soi; elle a pour but de redynamiser chacune des entreprises indépendamment de son statut juridique ,et l'ensemble de l'appareil productif national. En effet ,la responsabilisation des agents économiques, la motivation des producteurs et la promotion des initiatives représentent le corollaire de la privatisation .

Celle ci n'implique pas un retrait de L'Etat de la vie économique .Elle appelle plutôt un changement de son rôle plus axé sur l'orientation , l'organisation et l'animation .

Car "procéder à des réformes institutionnelles par le biais des privatisations ne peut que se révéler inefficaces si les faiblesses fondamentales qui entravent le bon fonctionnement de l'économie ne sont pas supprimées ."(11,p33)

La solution apparaît urgente sinon il n'y aura rien à privatiser qu'un immense gâchis.

La privatisation n'est pas un palliatif ; elle n'est pas non plus une panacée.

(16) GASTANOS D.C. L'Etat gestionnaire, quelle logique?  
Pub 1987.

(17) CROIZET G DE PRÉZ S; ROSEN F. Privatisation: les leçons de l'étranger  
Economie 1988

(18) DEBBECH OJ. Les privatisations en Europe  
Actes du colloque de Nice  
1987

(19) SHAI Y. The state and the market in the development of public enterprises in Africa, Asia and Latin America  
Public Enterprises 1982

(20) HELLER F, SCHILLER C. The fiscal impact of privatization: with some examples from Arab countries .  
World Development vol 17, n°2 1989

(21) KAY D.A, THOMPSON D.J. Privatization: a policy in search of a rationale  
Economic Journal vol 98 March 1988

(22) KIRKPATRICK J.P. Privatization in LDCs: an overview  
St. Martin Press, N.Y., 1988

## BIBLIOGRAPHIE

- [1] AYLEN J. privatization in developing countries  
lloyds Bank Review jan1987
- [2] BEESLEY M ,LITTLECHILD S  
Privatization: principles , problems and  
priorities in privatization and regulation : the U.K.  
experience. KAY J. MAYER C and THOMPSON D eds  
Clarendon press, Oxford 1986
- [3] BOUIN D ,MICHALET C.A  
Le reequilibrage entre secteurs public et privé:  
l'experience des PVD  
Fris OCDE 1991
- [4] BROOKS S.  
Evaluation des arguments émis en faveur de la  
privatisation. Politique et Management public  
Mars 1989. vol 7,n° 1
- [5] BUCKLAND the costs and returns of the privatization  
of the nationalized industries. Public  
Administration, Autumn 1987. vol 65. n°4
- [6] CASTAGNOS J.C L'Etat gestionnaire, quelle légitimité?  
Fug 1989.
- [7] CROISSET C DE PROT B ;ROSEN M(eds)\*  
Denationalisation : les leçons de l'étranger  
Economica 1986
- [8] DEBBASCH CH. (sous la direction de)  
Les privatisations en Europe  
Actes du colloque de Nice  
CNRS1989
- [9] GHAI Y THE state and the market in the management of  
public entreprise in Africa:deology and  
false comparaison  
public entreprise n°1,1985
- [10] HELLER P , SCHILLER C.  
The fiscal impact of privatization with some  
examples from Arab countries .  
world development vol 17 ,n°5 1989
- [11] KAY J.A , THOMPSON D.J  
Privatization: a policy in search of rational  
Economic Journal vol 96 March 1986
- [12] KIRKPATRICK L.P  
Privatization in LDCs: an overview  
St.MARTIN PRESS , N.Y , 1988

- [13] KOUARI A.  
Efficacité des entreprises publiques et  
dynamique industrielle en Algérie.  
These Doctorat d'Etat Rennes 1988
- [14] NELLIS J. KEPERI J.  
Public enterprise reform: privatization and  
the World Bank  
World Development Vol17, n°5 1989
- [15] PARKER D.  
Public sector efficiency : an enigma.  
Public Enterprise ,28 ,1986
- [17] VERNON R.  
Conceptual aspects of privatization.  
CEPAL Review , vol 37, 1989
- [18] YARROW G.  
Privatization in theory and practice  
Economie Policy ,Vol 2,1985
- [19] La Privatisation des entreprises publiques : un debat  
européen Annales de l'économie publique,  
sociale et cooperative  
n°2 , Av . Jul . '86
- [20] Enquête annuelle sur l'industrie en 1988 Données  
Statistiques  
n°141 ,1989 D.N.S