

Docteur Benmessaoud khadidja

Maître de conférences

Université d'Oran (Algérie)

Kh.benmessaoud @gmail.com

Intervention intitulée:

**Du management public au management privé, quel enseignement pour
l'économie algérienne**

Résumé

L'apparition au cours des vingt dernières années du Nouveau Management Public (NMP), adaptant au secteur public des méthodes de management traditionnellement réservées au secteur privé, a contribué à atténuer les divergences et le cloisonnement de gestion entre les secteurs public et privé. Pour autant, nous pouvons nous demander jusqu'à quel point le transfert des méthodes de management privé est soluble dans le secteur public algérien et dans quelle mesure, il participe à l'amélioration des performances des entreprises publiques. Le papier a pour but de retracer les avantages et les limites du NMP dans le cas algérien.

Mots clés : management public, management privé, entreprises publiques, autonomie, performance.

Introduction

L'année 1988, constitue incontestablement une année charnière pour les réformes économiques en Algérie, suite à un important déficit financier public et un endettement élevé. Le principal changement qui y est apporté concerne surtout le mode de régulation de l'économie nationale. Si durant la période de la planification centralisée (1967 – 1980), la croissance et le fonctionnement de l'entreprise publique faisaient l'objet de décisions volontaristes, actuellement, ce sont les mécanismes de marché qui prédominent.

Les réformes économiques mises en œuvre s'inscrivent en grande partie dans le cadre du programme d'ajustement structurel adopté par l'Algérie en concertation avec le FMI et la Banque Mondiale dès le début des années 90. Parmi les changements introduits dans la reconfiguration de l'économie du pays figurent des nouvelles *mesures concernant l'entreprise publique pour rationaliser, voire réduire les coûts moyennant des solutions en terme de management.*

Ce qui nous intéresse dans ce processus, c'est surtout l'impact de ces mesures sur l'entreprise publique algérienne, car une économie compétitive doit reposer sur une entreprise libre de ses « mouvements », disposant des moyens humains, financiers et matériels, mais surtout d'une stratégie pour pouvoir faire face à la concurrence sous toutes ses formes nationales et internationales.

La problématique posée dans cette analyse est la suivante : l'entreprise publique algérienne, souffrait de grandes difficultés financières¹, organisationnelles et managériales. En effet, ceci met l'économie algérienne dans une situation financière critique où l'entreprise publique économique (EPE) est tenue de se mettre à niveau assez rapidement pour pouvoir affronter la concurrence et assurer sa pérennité qu'imposent les nouveaux mécanismes d'économie de marché. Dans ce cadre, une série d'interrogations interpellent les pouvoirs publics et par voie de conséquence les chercheurs : Quel est en fait le véritable problème pour l'EPE algérienne? S'agit-il d'une inefficacité du processus d'intermédiation financière comme cela a été pour les pays de l'Europe de l'Est, où le système financier n'arrivait pas à accompagner le processus de transition comme par exemple les privatisations ?ou c'est

¹ Un manque d'investissements ou plus exactement de l'inefficacité des investissements et n'arrivait pas à financer l'exploitation.

l'ouverture du marché, la concurrence, l'autonomie de décision,...., tous ces changements vont s'imposer à l'EPE pour améliorer sa performance financière. A ce niveau, il faut s'interroger aussi, sur la neutralité ou l'implication de la nature de propriété dans la réalisation des performances de l'EPE. La réussite des réformes économiques initiées à partir de 1988 va dépendre en grande partie de la *capacité d'adaptation* de l'EPE, face aux transformations opérées et à leur rythme sur les plans micro et macro-économiques. En effet, la *compétitivité* est d'abord la liberté d'agir à laquelle s'ajoute le couple *efficacité* et *performance*.

Il s'agit donc en premier lieu, de mesurer l'impact des réformes sur l'entreprise à travers le rythme de la réalisation des principes mêmes de l'économie de marché. Ce qui permet par ailleurs d'entrevoir les véritables problèmes et enjeux de l'entreprise algérienne. Ensuite, voir, est ce que les entreprises publiques ont pu s'adapter aux méthodes de management privé?

1. Du management public au nouveau management public

Les fondements théoriques du management public sont issus de différents courants de pensées de l'économie publique, ces travaux portent sur le rôle de l'Etat, la distinction entre les biens publics et les biens privés, sur la gestion des entreprises publiques,...etc.

On peut appréhender et analyser le management public de différentes manières, ceci est conditionné par des ambiguïtés liées à la fois à la notion de management et la sphère publique.

Le management, notion d'origine anglo-saxonne était exercée initialement dans les grandes organisations telles que l'armée, les manufactures,... Les travaux théoriques ont montré que de nombreuses méthodes de management ont été empruntées à celles de la puissance publique. Henri Fayol définit alors la fonction d'administration dans les organisations selon les critères conformes de ceux du management moderne. Ces 05 principes sont encore pertinents, même s'ils ont évolué avec le temps.

Quant à la sphère publique, le sens du « public » est complexe et difficile à cerner, notamment du fait des nuances entre le service public, secteur public et la fonction publique. L'organisme public renvoie à des réalités extrêmement variées et les frontières entre le public et le privé, marchand et non marchand sont souvent difficiles à déterminer

car elles changent selon le contexte. Le secteur public n'est pas uniforme. Il convient, en effet, de distinguer entre les services publics à caractère industriel et commercial qui doivent, et font en fait, l'objet d'une gestion de type gestion privée, et sont ouverts à la concurrence et les services publics administratifs, qui sont souvent hors marché et ne peuvent se sacrifier à des logiques de rentabilité ; on retrouve dans cette seconde catégorie les fonctions régaliennes de l'État. Or, toutes les formes d'organisation recours au management, qu'elles soient publiques ou privées, le management est un ensemble d'actions qui s'adapte à des stratégies préalablement déterminées.

Notre analyse se limite, plus particulièrement, à la première catégorie où en principe le management public s'agissant de sociétés nationales (propriété publique) n'aurait rien de spécifique. Ces sociétés (EPE) n'ont de public que la majorité de leurs capitaux : leurs modes de fonctionnement et leurs statuts seraient assimilables à ceux d'entreprises privées au plan du droit commercial. Il reste que la définition des grandes orientations de politique générale sont dictées par les pouvoirs publics pour parer au risque quant à leurs disparitions.

Depuis la dernière crise financière internationale (plus particulièrement durant 2008) qui a fortement secoué l'économie mondiale, tous les pays, libéraux ou sociaux, semblent nourrir des ambitions de changement dans la gestion de leur administration et vouloir relever le défi d'une réforme de la gestion publique, pour mieux affronter un monde en mutation, dans lequel la place et l'action de l'État doit-être redéfinie. Les contraintes pesant sur les États sont d'une nouvelle nature et les réponses à y apporter doivent changer. La gestion publique traditionnelle a montré ses limites. À bien des égards, la réforme de la gestion publique appelle aujourd'hui à son soutien les méthodes de gestion du secteur privé. Le Nouveau Management Public repose sur un ensemble de prescriptions consistant d'une part à réduire le périmètre des activités directement prises en charges par les personnes publiques et d'autre part, à introduire des mécanismes de gouvernance issus des entreprises privées au sein de la sphère publique (développement des relations de marché entre les différentes structures publiques, responsabilisation des agents, évaluation à partir des résultats et non plus des ressources consommées, obligation de rendre des comptes, adoptions de normes comptables privées). D'une manière générale, Le nouveau management public consiste à appliquer des techniques de l'entreprise privée dans le

secteur public, en utilisant de nouvelles modalités de production, comme la fixation d'objectifs, l'évaluation des performances sous toutes formes, ...

Le nouveau management public peut s'envisager à la fois sous les angles macro et microéconomiques [English et Skellern, 2005]. Dans ce contexte, le point de vue macroéconomique concerne le fonctionnement global de l'action publique et ses dimensions budgétaires, tandis que le point de vue microéconomique porte sur l'évaluation d'un contrat public donné ou d'un service précis de l'administration. Dans son acception macroéconomique, il s'agit d'appliquer les prescriptions issues de la nouvelle économie publique (en l'occurrence la théorie des incitations) au fonctionnement de l'État et des différentes administrations publiques afin d'assurer un bon usage des deniers publics. Dans son aspect microéconomique, le nouveau management public conduit à l'adoption au sein des administrations publiques d'outils de management issus des entreprises privées, notamment en matière de contrôle et d'incitation à la performance.

Les expériences de management du privé appliqué au public se multiplient avec le même souci de définir et d'évaluer de façon claire et exhaustive les missions de chaque entreprise. En France, les outils globaux du management public ont pour nom « plan d'entreprise, projet d'entreprise, direction participative par objectif ou démarche de qualité totale » [J.F. Auby, in Management public].

Le plan d'entreprise, a consisté en la remise en cause du principe fondamental de l'annualité budgétaire. Certes, il existait le plan ou les autorisations de programme, et l'introduction de ces plans n'avaient rien d'une révolution, pour autant, ils constituent une approche de la gestion qui vise à tenter de prévoir, sur une certaine période, l'évolution de l'activité d'une organisation dans le cadre d'un contrat de plan, et à déterminer les moyens d'y parvenir. Ces plans d'entreprise sont élaborés par les dirigeants des entreprises elles-mêmes plus au fait des besoins de l'entreprise et des attentes des usagers.

Les projets d'entreprises plus récents et plus ambitieux sont une technique de management destinés à prévoir sur une certaine période l'évolution de certaines caractéristiques d'une entreprise : production, structure, effectifs, moyens... Cette méthode s'appuie sur l'idée que la participation du personnel à l'élaboration de projets est un gage de qualité pour le projet

lui même. Cette méthode qui a naturellement trouvé vocation à s'appliquer dans les SPIC², a pu être étendue aux administrations plus "classiques" sous le nom de « projets de service». Dans la lignée des projets de service, fut lancée la technique des « contrats de service », par lesquels les chefs de service s'engagent sur certains objectifs de modernisation en contre partie d'une globalisation des crédits.

Toutes ces méthodes sont l'application au public des méthodes de management privé fondée sur la « planification stratégique », selon cinq étapes bien connues : 1° fixation des objectifs, 2° formulation de la stratégie, 3° élaboration des politiques fonctionnelles, 4° établissement des plans d'action et affectation des ressources à chacun d'eux, 5° Analyse des résultats obtenus et comparaison avec la stratégie retenue.

2. L'entreprise publique algérienne : de la planification au management privé

L'entreprise publique algérienne avant l'autonomie était un instrument privilégié de la planification, dotée de capitaux d'Etat, elle a revêtu dans une première étape la forme de société nationale³. Toutes les grandes entreprises issues des nationalisations et les banques créées en 1966 avaient le statut de sociétés nationales.

Avec l'avènement de la gestion socialiste des entreprises en 1971, l'entreprise prend la forme d'une entreprise socialiste dont son patrimoine est constitué intégralement par des biens publics⁴. Elle possède le caractère économique, et c'est un instrument pour la réalisation du plan national. L'entreprise socialiste dépend de l'autorité duquel elle est placée et d'où elle tient les directives. Les facteurs qui entravent le fonctionnement régulier de l'entreprise :

- Un mode de gestion uniforme et bureaucratique.
- La nomination des cadres dirigeants, membres des conseils de direction, le personnel d'encadrement. Le statut de l'entreprise et l'organigramme doivent être approuvés par l'autorité.

² SPIC : société publique industrielle et commerciale. Personne morale régie par le droit privé, chargée d'un ou plusieurs services publics

³ Société nationale est une forme juridique inspirée du droit français.

⁴ Propriété de l'Etat

- Les comptes prévisionnels annuels sont soumis à l'accord préalable des autorités de tutelle.
- Le programme d'investissement de l'entreprise est décidé par le gouvernement, il est introduit dans le cadre du développement national ou régional. De même, pour le financement des projets, les modalités de remboursement et les frais financiers s'inscrivent dans le cadre de la planification de la distribution du crédit.

L'organisation socialiste des entreprises est une des multiples composants politico-économiques du développement algérien. Au sein du secteur public de l'Etat, l'organisation dite socialiste se situe comme un moyen de développement national et un moyen de lutte contre toute forme de dépendance économique, nous pouvons avancer deux suppositions :

- La gestion socialiste n'est pas une technique de gestion, mais un impératif de la révolution socialiste qui vise à réaliser une transformation des rapports sociaux.
- Les travailleurs ne peuvent être considérés comme des gestionnaires en raison de l'état de développement de l'économie Algérienne, et les contraintes qu'imposait la planification à l'époque. Les travailleurs n'étaient pas encore en mesure d'assurer la gestion de leurs entreprises.
- Le directeur, tout en détenant le pouvoir hiérarchique est tenu de respecter les directives de l'Etat, seul et unique propriétaire des moyens de production.

Jusqu'à une date récente (1988), l'entreprise n'avait pas un comportement économique au sens où l'entend le marché.

En effet, toute son activité, qu'elle soit orientée vers l'investissement ou la production était déterminée en dehors d'elle par des décisions administratives non fondées sur des critères de « commercialité » et de rentabilité. De ce fait l'entreprise, n'avait aucune maîtrise sur ces instruments de gestion, et à la limite n'en éprouvait pas la nécessité vu l'absence de la sanction du marché.

Pour soulager les entreprises publiques des graves difficultés financières dont elles souffraient, la restructuration financière prévoyait notamment :

- la consolidation des dettes à court terme (découvert bancaire) ;

- l'injection de fonds (plan de financement).

Les difficultés étaient le *sureffectif*, le *surendettement* et la *déstructuration financière*. Ces difficultés font que les entreprises publiques algériennes ne peuvent continuer à fonctionner sans le concours de l'Etat. Cette opération consistait à constituer ou reconstituer le capital des entreprises, à «éponger» les dettes octroyées par le Trésor public en les comptabilisant comme dotations ou concours définitifs; et à rééchelonner les dettes bancaires.

Le passage du management public au management privé des EPE commençait à se sentir à partir de la restructuration financière initiée à partir de 1982 parallèlement à la restructuration organique qui poursuivait comme principal objectif la recherche de la qualité et la flexibilité dans la gestion. Cette dernière consistait en :

- un découpage des sociétés d'Etat, le plus souvent effectué par filières, c'est-à-dire sur le plan horizontal. A titre d'exemple, la SONITEX a donné naissance aux entreprises suivantes : COTITEX pour la filière coton, SOITEX pour la filière soie, ELATEX pour la Filière laine, INDITEX pour les tissus industriels, ECOTEX pour la confection ; au plan vertical, ENEDIM pour l'engineering et DISTRITEX pour la distribution ;
- une déconcentration régionale avec la création de sièges des nouvelles Sociétés Nationales dans certaines wilayas (Bel-Abbes pour l'ENIE , Tizi-Ouzou pour l'ENIEM, Sétif pour l'ENPC, etc.) ;
- un contrôle et une rationalisation des effectifs notamment d'encadrement.

Cette opération de restructuration organique a contribué cependant à altérer des dynamiques au niveau des équipes de gestionnaires s'occupant surtout des projets et qui ont pu acquérir une expérience riche dans certains domaines technologiques.

Quant à la restructuration financière, elle n'a pas évité aux entreprises publiques de retomber dans d'autres déséquilibres financiers graves. La raison essentielle en est dans son occultation de leurs causes réelles, à savoir le mode de régulation.

La promulgation de la loi n° 88 – 01 du 12 janvier 1988 relative à *l'orientation des entreprises publiques économiques* a entraîné des modifications dans la forme des entreprises. D'après

cette loi, les Sociétés Nationales deviennent des entreprises publiques économiques (EPE), sociétés par actions (SPA), et les entreprises locales se transforment en entreprises publiques locales (EPL).

Les nouvelles règles du jeu se caractérisent par l'autonomie dans les décisions liées aux actes de gestion et l'application des dispositions du droit commercial.

L'autonomie est une étape qui vise d'abord à mettre une distance entre l'Etat et la vie interne de l'entreprise.

L'autonomie des entreprises signifie, en premier lieu, "la rupture" avec l'esprit de la gestion socialiste des entreprises (G.S.E). La négociation de "cette rupture" s'est favorisée par les événements d'Octobre 1988, et par les réformes politiques instaurées depuis la nouvelle constitution de 1989. Elle constitue une remise en cause profonde des modes de gestion administratifs jusque là pratiqués.

En parallèle, il y a eu création des *Fonds de Participation* (FP) en tant qu'agents fiduciaires de l'Etat. Ces Fonds placés sous l'autorité du Conseil National des Participations de l'Etat (CNPE), n'ont pu remplir comme il était attendu leur rôle et atteindre les effets escomptés en matière de performances des entreprises publiques. Très tôt, ils furent dissous et remplacés par des *Holdings*.

Trois cent (300) firmes d'Etat sur quatre cent cinquante (450) étaient transformées en EPE et EPIC. Le passage à l'autonomie est survenu dans un contexte peu favorable aux entreprises, confrontées à bon nombre de contraintes, dont le manque de matières premières (intrants), la sous utilisation des capacités de production, la déstructuration financière amplifiée par des pertes de changes massives, les sureffectifs, la mauvaise utilisation des ressources humaines et la multiplication des conflits sociaux

Hocine Benissad (professeur d'économie et ancien ministre) note qu'à ces facteurs se greffe, au sein des entreprises, une mentalité persistante, fermée à toute idée de « commercialité » et extrêmement « perméable aux interférences de l'Etat... ». Cette perméabilité implique soumission et non réceptivité aux réformes et à l'autonomie.

- L'objectif recherché par la restructuration financière des EPE, en vue de leur passage à l'autonomie, revêt un caractère beaucoup plus juridique que financier. Il fallait

également permettre à l'entreprise de devenir bancable à une date donnée, c'est-à-dire éligible au crédit bancaire au moment de son passage au stade de l'autonomie.

La restructuration financière des EPE n'était pas examinée au cas par cas, étant donné que chaque entreprise a des spécificités qui lui sont propres. Une restructuration aurait permis d'attaquer les causes structurelles profondes du déséquilibre structurel des entreprises. Dans les faits, la restructuration financière s'est confrontée à des problèmes structurels des EPE.

Cette démarche a naturellement eu pour effet de transférer cette contrepartie financière, dans une seconde étape, du système bancaire vers Trésor public. Le montant de ce transfert a naturellement été alourdi entre temps, c'est la collectivité qui prend à sa charge, sous des formes diverses, le déficit des EPE.

3- Les préalables d'une réussite de la transition du management public au management privé en Algérie

- Dans une réforme axée sur le marché, l'allocation efficace des ressources, quel que soit le statut de la propriété du capital, implique que les gestionnaires des EPE doivent être en mesure d'acquiescer ou de céder librement, sous réserve du respect des règles de transparence, des actifs. Dans le même ordre d'idées, les gestionnaires des EPE doivent être également en mesure de réaffecter les capitaux de l'EPE pour en obtenir l'emploi le plus productif. L'allocation efficiente des ressources implique aussi que les règles et les sanctions du marché s'appliquent à l'EPE, notamment les dispositions du code de commerce relatives à la faillite.

Dans le cadre tracé par la réforme de 1988, ces actions ne sont pas permises aux EPE. Il est à souligner, enfin, que ces problèmes ne sont pas propres à l'Algérie, d'autres pays à économie planifiée ont rencontré les mêmes problèmes comme, par exemple, la Hongrie et la Pologne qui ont débuté leurs réformes économiques, et les enseignements qui en découlent, aurait certainement permis à l'Algérie d'engager et de réussir, au moindre coût, la réforme de son secteur public.

Conclusion :

Les caractéristiques principales des réformes mises en œuvre, signifient une rupture radicale avec le passé. Il s'agit de passer d'une économie centralement planifiée à une économie où

le marché est le régulateur de l'activité économique. Cette évolution implique des changements considérables au niveau des entreprises.

La loi 88-01 portant autonomie des entreprises a pavé la voie à « la commercialité » et au profit monétaire devant la nouvelle entreprise publique, celles-ci étant désormais dotée du nouveau statut juridique de SPA.

La réforme des entreprises publiques autonomes s'appuie sur cinq principes fondamentaux:

1. La constitution d'un nouveau modèle d'organisation interne qui se rapproche du modèle des entreprises privées.
2. Une nouvelle approche du concept même de service public.
3. Une nouvelle répartition des responsabilités entre l'Etat et les gestionnaires, fondée sur une plus grande autonomie et sur une clarification des relations entre l'Etat et ces entreprises dans le cadre d'un contrat de gestion pluriannuel.
4. La primauté du caractère privé des entreprises publiques autonomes.
5. L'ouverture de ces entreprises aux usagers.

La nouvelle catégorie des entreprises publiques autonomes, et c'est là son originalité, dépasse la problématique générale du contrôle.

La loi a introduit un corpus de règles uniformes et communes à ces entreprises

- en matière d'organes de gestion;
- en matière de recours à des formules de filialisation;
- en matière de capitalisation propre et d'ouverture aux capitaux privés;
- en matière de soumission à la législation sur les marchés publics;
- en matière de représentation et de protection des usagers;
- en matière d'élaboration du statut du personnel.

Ces réformes économiques se sont imposées dans le cadre du programme d'ajustement structurel et sous la surveillance du FMI. Depuis 1999, les principaux indicateurs macro-économiques se sont nettement améliorés, tels que par exemple, la réduction sensible du taux d'inflation (autour de 9% à fin 2009, source officielle), le niveau record atteint par les réserves de change (147 milliards de dollars à fin 2009), la baisse importante des taux d'intérêt et une rationalisation incontestable des dépenses publiques comme le montre l'évolution du niveau de la dette intérieure et extérieure (autour de 4 milliards de dollars fin 2009). Les réserves de change ont, quant à elles, sensiblement augmenté durant cette

période grâce au cours du baril de pétrole qui s'est stabilisé autour de 70 dollars en moyenne durant les dix dernières années.

Ces réformes ont permis la stabilisation macro-économique, même si, au départ, les mesures draconiennes prises par les pouvoirs publics ont eu des effets dévastateurs sur les entreprises publiques (fermetures, restructurations, licenciements massifs, etc.).

Ces améliorations sont censées entraîner des effets positifs sur le fonctionnement des entreprises en les confortant dans leur autonomie de gestion privée des capitaux publics.

Références bibliographiques

- A.Bartoli, (2009) « Management dans les organisations publiques », Dunod.
- D.Huron et J.Spindler (2008) « Le management public en mutation », L'harmattan. (ouvrage collectif)
- C. bia (2006) « les réformes monétaires et financières et leur impact sur l'entreprise algérienne », Revue d'économie et statistique appliquées, N°6.
- A.Matheson (2005) « Après 20ans de modernisation de la gestion publique, où en est-on ? », Problèmes économiques N°2907.
- A.Valette et H.Karaki (2005) « Quand le management public ouvre la boîte du pandore des restructurations », XIV^e conférence internationale de management stratégique, pays de la Loire, Angers.
- C.Politt (2003) « Réforme de la gestion publique : connaissance du texte et expérience internationale », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Vol n°3.
- OCDE (2003) « La modernisation du secteur public » synthèse de l'observateur novembre 2003.
- S. Alecian et D. Foucher (2002) « Le management dans le service public », Édition d'Organisation.

- Boujenah Yasmine (2002), « Algérie décomposition d'une industrie la restructuration des entreprises publiques (1980-2000) :l'Etat en question », édition l'Harmattan, collection histoire et perspectives méditerranéennes.
- Mekideche Mohamed (2000), « L'Algérie entre économie de rente et économie émergente», édition Dahleb.
- A.Pettigew (1997) « Le new public management conduit à un nouveau modèle hybride public-privé », Revue Française de gestion, septembre-octobre 1997.
- H.Benissad (1994), «Algérie: restructurations et réformes économiques 1979-1993», édition OPU.
- L.Addi (1987) « Forme néo-patrimoniale de l'état et le secteur public en Algérie » Annuaire de l'Afrique du nord, tome XXVI, Editions du CNRS.
- Hafsi Taib (1984), « Entreprise publique et politique industrielle », édition McGraw-Hill, collection stratégie et management.
- A.Amar et L.Berthier « Le nouveau management public : avantages et limites » Revue RECEMAP n°13.