

CHÉRIF CHAKIB [*]

La restructuration industrielle : nécessité d'une approche systémique

Après le concept de la dette et du rééchelonnement, la restructuration du secteur public économique et financier est depuis quelque temps au centre des débats et préoccupations des décideurs.

La restructuration de l'industrie, secteur qui nous intéresse, apparaît comme projet à concrétiser pour favoriser la croissance économique et permettre à l'Algérie de s'insérer positivement dans le système international.

L'Algérie, qui a mis en oeuvre deux politiques de réformes concernant le secteur industriel en 1982 et 1988, se rend compte aujourd'hui des dysfonctionnements et des contraintes, mais surtout des échecs et des limites d'un mode de structuration économique fondé sur une gestion bureaucratique ne répondant à aucun impératif de l'économie de marché.

Qu'avons-nous observé ?

En matière de politique économique, l'entreprise en difficulté a été et demeure au centre des programmes de relance depuis 1980. Les mêmes principes directeurs d'assainissement financier et les mêmes préoccupations sont réaffirmés par les différentes équipes gouvernementales, mais sans résultats. Le recours à une stratégie de survie à court terme, exclusivement centrée sur l'aide financière et l'intervention tutélaire de l'Etat à travers la réquisition de ses agents de régulation, est par contre la règle.

A la veille de chaque mouvement d'aggravation de la situation interne des entreprises publiques, le Trésor public et les banques sont sollicités pour mettre en place des dispositifs de sauvetage privilégiant les objectifs de sauvegarde des entreprises en difficultés, par injection de liquidités, aux dépens des objectifs de redéploiement, de reconversion ou même de liquidation.

Ces dispositifs ont pour but de permettre aux entreprises concernées la résorption de l'actif net négatif et la recapitalisation à travers leur dotation en capital social, en fonds de roulement et le cas échéant le renforcement de leur fonds propre (Benachenhou, 1996).

La loi de finance de 1993 a élargi le dispositif aux entreprises publiques locales (EPL) en difficulté, au nombre de 1320, avec des mesures

d'accompagnement spéciales comme le gel du découvert bancaire, le paiement du reliquat de salaire, le gel des dettes fiscales et parafiscales et le financement des dépenses d'exploitation stratégiques.

Comme on peut le relever, ce dispositif ne repose sur aucun mécanisme économique. Il reflète surtout des préoccupations immédiates de gestion des tensions sociales qui pourraient se développer suite à la faillite des entreprises.

La restructuration organique et financière des entreprises publiques algériennes décidée et exécutée à partir de 1983 s'inscrit dans cette politique.

Mais n'ayant pas produit les résultats escomptés sur le plan de l'amélioration de la productivité et de la rentabilité financière, la restructuration a été vite remise en cause et une nouvelle réforme, portant autonomie des entreprises, est décidée à partir de 1986 et mise en exécution dès 1988 avec un plan d'assainissement financier important touchant un très grand nombre d'entreprises qui avait déjà bénéficié d'une restructuration financière dans le passé (Chakib, 1996).

A titre d'exemple, le montant global alloué par l'Etat au titre de l'assainissement des EPE depuis 1991 se répartit comme suit.

Année	Milliards de DA
1991	16,9
1992	68,0
1993	83,4
1994	122,0
1995	148,0

Ainsi donc, pour les différentes équipes gouvernementales, tout repose en fin de compte sur la mobilisation de l'argent frais pour les entreprises en difficulté.

Cette approche, si elle se justifiait dans le passé (nature du système, disponibilité des moyens financiers), ne peut tenir dans des politiques économiques semblables à celles mises en oeuvre actuellement par l'Algérie sous la pression du FMI et de la Banque Mondiale.

Les causes profondes et premières des difficultés de l'entreprise en particulier et du secteur industriel en général ne s'expliquent pas exclusivement par la pénurie de ressources financières. Car combien même on injecterait de l'argent frais dans les entreprises publiques, le problème de sa transformation en ressources de productivité et de rentabilité reste entier en l'absence d'un système industriel, voire économique, concurrentiel dans lequel l'entreprise fonctionnerait en tant qu'institution créatrice de richesse.

C'est nous semble-t-il de ce côté qu'il y a lieu de réorienter l'analyse des causes de la faillite de l'entreprise pour pouvoir sortir avec un projet de restructuration efficace.

D'où l'intérêt d'une approche systémique qui considère l'industrie comme un ensemble d'unités et de relations organisé selon des finalités, doté d'une dynamique autonome et ouvert sur d'autres systèmes, par rapport à une approche financière voire comptable qui considère que les firmes qui composent une industrie effectuent le calcul économique, prennent leurs décisions stratégiques dans un milieu immuable et insensible (Angelier, 1993).

Aussi, cette méthodologie ouvre la voie à une réflexion qui relativise le poids des facteurs de conjoncture (crise des moyens de paiements extérieurs, fluctuations monétaires, etc...) dans la détérioration des conditions des entreprises publiques.

Elle insistera sur l'influence de leur mode de formation historique, les conditions et les choix de leur système de gestion dans la génération des contraintes et difficultés qui menacent leur existence aujourd'hui.

Selon cette approche, l'asphyxie des entreprises publiques et du secteur industriel en Algérie n'est pas le produit du hasard mais le résultat d'une accumulation longue ou s'entremêlent deux causes essentielles qu'on appelle les déficits du système antérieur et qu'on peut résumer comme un déficit de stratégie et un déficit de management.

1. DEFICIT DE STRATEGIE

Il est historique et s'explique par le nationalisme économique qui a primé sur la mobilisation de la connaissance pour fonder un projet de développement industriel.

La plupart des entreprises publiques en Algérie sont nées dans la grande précipitation de la période de croissance forte.

Selon le fameux mot d'ordre des industrialistes des années 1970, il fallait tirer le maximum d'obus avant de faire le point et engager les ajustements nécessaires sur les plans financier, économique et organisationnel.

Le souci premier de l'Algérie pendant cette période est la création de toute pièce d'un tissu industriel par l'achat d'usines en combinant toutes les formes d'acquisition technologique.

Par ailleurs, dans la majorité des cas, le lancement des projets industriels se faisait sur la base soit d'une démarche intuitive fondée sur l'improvisation et le prestige, soit sur la base d'intérêts de personnes ou de groupes dont les motivations sont anti-économiques (régionalisme, luttes de clans politiques...).

L'absence ou l'ignorance des grands principes et méthodes de la stratégie a aggravé le poids de l'aléatoire et les conséquences d'une telle démarche ne se sont pas fait attendre.

i) la première conséquence est le développement de la mono-activité. Des entreprises ont été créées sur la base d'un cahier de charge

d'intégration) ou des besoins du développement local (BTP, matériaux de construction etc...) comme c'est le cas de la majorité des entreprises publiques locales (EPL). Leur possibilité de diversification de produits ou de reconversion vers d'autres activités pour s'adapter aux changements du marché demeurant très limitées ce qui réduit leurs marges de manoeuvre face à l'environnement.

ii) La deuxième conséquence est la dépendance accrue vis-à-vis des marchés extérieurs quant à l'approvisionnement en matière première, semi-produits, pièces détachées etc... en particulier dans les conditions de pénuries de moyens de paiements extérieurs.

iii) La troisième conséquence est l'absence de stratégie d'exportation : la quasi totalité des entreprises ont des chiffres d'affaires d'exportation nuls. Les marchés extérieurs constituent jusqu'à aujourd'hui malgré les discours sur l'ouverture, des espaces difficiles à atteindre pour les entreprises publiques.

iv) La quatrième conséquence est la contrainte de montée en production, de surcoûts, de sureffectifs, de formation insuffisante etc... Les causes sont à chercher au niveau de l'étude et de la maturation technico-économique des projets mais surtout dans l'absence de méthodes et de stratégies dans le domaine des choix technologiques, économiques (taille de l'entreprise; structure de l'activité et des produits etc...) et sociaux (structure de l'emploi). Tous ces problèmes sont devenus des données permanentes structurelles de la réalité industrielle et sont aussi aujourd'hui au coeur des contraintes de développement de l'entreprise publique économique en Algérie.

L'incidence des choix stratégiques (technologiques, économiques, etc...) d'une entreprise sur sa santé financière n'est plus à démontrer aujourd'hui. Des études réalisées par de grands groupes et sociétés d'études et de conseils américains (Arthur D. Little ou le Beston Consulting Group) ont démontré la parfaite corrélation entre les choix stratégiques de départ et les résultats financiers d'une entreprise. (Le quotidien d'Oran. 20 mai 1995)

Dans un monde de régulation concurrentielle, aux structures et lois économiques de marché, la stratégie est une donnée structurelle incontournable pour la vie de l'entreprise.

En Algérie, la stratégie définie comme étant l'art d'augmenter la richesse et la puissance par un usage rationnel des ressources rares et une capacité d'anticipation et d'adaptation aux changements présents et futurs de l'environnement, était toujours reléguée au second rôle, au profit de la stratégie globale de développement (vision macro-économique) jamais atteinte.

Sans stratégie, les entreprises publiques étaient condamnées à fonctionner et à évoluer dans l'incertain, ce qui a été à l'origine de la détérioration de la situation économique et sociale en Algérie.

Seule une rupture avec ce mode de structuration des entreprises et la rénovation de leur rapport aux marchés peut ouvrir la voie à de nouvelles perspectives de redressement de la relance économique.

2. DEFICIT DU MANAGEMENT

Dans les pays développés à économie libérale, le management occupe une place de choix dans la vie d'une entreprise.

En Algérie le problème reste entier. Toutes les analyses convergent pour signaler l'absence d'un système de management des entreprises publiques économiques, sauf dans de rares exceptions comme c'est le cas pour la SONATRACH en raison de son statut de compagnie internationale et de son rôle stratégique pour l'économie nationale.

La faiblesse du système de gestion des entreprises publiques se manifeste non seulement à travers les résultats comptables et financiers, mais aussi à travers un ensemble de pratiques. On signalera :

- l'absence de délégation du pouvoir et de synergie entre les différents organes de gestion de l'entreprise,
- la démotivation croissante du personnel et tendance à la destruction des compétences,
- la prédominance de la culture de conflit sur la culture de la coopération entre les différents partenaires de l'entreprise,
- l'absence d'initiative stratégique dans la prise en charge des contraintes et dysfonctionnements de l'entreprise. Le recours à la tutelle est toujours de mise malgré les discours sur l'autonomie de gestion.

Toutes ces pratiques s'expliquent par deux facteurs propres à une économie bureaucratique :

- l'absence d'un projet d'entreprise moderne (*a contrario*, présence de procédures et d'un code de gestion de l'entreprise fondés sur des mécanismes administratifs et bureaucratiques),
- la confusion entre le pouvoir managérial et le pouvoir de propriété publique.

Les réformes de 1988 concernant l'autonomie des entreprises publiques ont été initiées dans le but d'amorcer un certain désengagement de l'administration centrale dans la gestion des entreprises. La création des fonds de participation, agents fiduciaires agissant pour le compte de l'Etat et les conseils d'administration s'inscrivent dans cette logique. Mais en réalité, ni les Fonds de participation ni les administrateurs nommés pour siéger au sein des conseils d'administration ne pouvaient gérer convenablement les capitaux qui leurs sont confiés en raison de l'ambiguïté des rapports de propriété - employé.

L'autonomie régie par les lois de 1988 n'a pas conféré aux Fonds de participation les véritables attributs du propriétaire, mais seulement celui

d'agent fiduciaire agissant pour le compte de l'Etat. A ce titre, ils ont acquis uniquement le droit d'assurer la surveillance stratégique des entreprises et d'orienter leur politique macro-économique élaborée généralement sous l'influence de l'administration centrale.

Quant aux administrateurs, souvent désignés sur la base du clientélisme et du régionalisme, ils gèrent des intérêts et des biens en siégeant dans un conseil d'administration sans cependant posséder la moindre action, comme c'est le cas dans les grandes sociétés anonymes dans les pays capitalistes.

Des études ont montré que les procès verbaux des réunions des conseils d'administration (au nombre de six par an) ont souvent fait ressortir les absences répétées de certains administrateurs, ce qui montre le manque d'intérêt des membres des conseils d'administration pour l'entreprise publique.

Les membres des Fonds de participation et des différentes assemblées générales savent que les entreprises ne sont pas les leurs et que leur devenir sera très peu affecté directement par leurs décisions.

Cette situation fait dire à certains auteurs que "l'autonomie des entreprises ressemble de plus en plus à un jeu, où beaucoup d'employés font semblant de posséder, de gérer des actions, de nommer des gestionnaires et de parler de résultats en demeurant profondément convaincus qu'ils ne possèdent rien et qu'ils ne sont qu'un instrument d'une organisation économique qui se cherche depuis trois décennies sans se trouver" (Lamiri, 1995).

Il est certain que le redressement des entreprises en difficulté en particulier et de toute l'industrie en général ne doit pas se réduire à l'injection massive de capitaux et à la continuation d'une stratégie de survie artificielle comme il a été toujours fait jusque-là. Mais il doit être posé dans le cadre d'un changement systémique qui incite au dépassement des deux grands déficits que nous avons mis en relief.

L'application de mesures de stabilisation macro-économiques en Algérie (retour à l'équilibre budgétaire, réduction des dépenses liées aux subventions des prix, dévaluation du dinar, convertibilité à terme, etc...) et l'ampleur des changements institutionnels (code des investissements, code de commerce, etc...) s'inscrivent dans le contexte du changement systémique. En fait, celui-ci doit avoir non seulement pour objectif l'équilibre (au niveau macro-économique) mais aussi la définition d'une nouvelle stratégie de développement industriel fondée sur un mode de régulation concurrentiel (en dehors de toutes contraintes bureaucratiques et politiques). Cela implique un système qui doit engendrer une restructuration industrielle se traduisant par l'abandon des activités les moins rentables et la concentration des ressources en direction des secteurs les plus performants, offrant un avantage certain à l'Algérie dans le marché international.

Mais quelles chances aurait-on objectivement de réussir la réforme de l'entreprise et la restructuration de l'industrie si on limite le changement

au seul niveau des politiques macro-économiques et si on ne résout pas la nature abstraite de la propriété qui est à l'origine de l'ambiguïté des rapports entre employé et propriétaire et donc de la contrainte que nous avons appelée déficit de management ?

A ce sujet, il semble que la privatisation est la réponse la plus appropriée à cette question. En effet, celle-ci sert :

- à réduire, voire annuler, le domaine des interférences politico-bureaucratiques dans la gestion des entreprises à l'origine des limites des systèmes de gestion et des réformes mises en oeuvre jusqu'à présent en Algérie. En fait, ni la "gestion socialiste des entreprises" (GSE), ni la décentralisation de la gestion opérée à partir des années 80, ni enfin l'autonomie opérée à partir de 1988 n'ont été en mesure de créer les conditions économiques et sociales objectives d'un mode de gestion des entreprises publiques algériennes en dehors de l'intervention de l'Etat ;
- à imposer le renouvellement des méthodes de management qui renforceront l'esprit d'initiative et la flexibilité des entreprises pour mieux résister aux chocs extérieurs en dehors de toute intervention de la bureaucratie ;
- à remettre en cause les privilèges dont profitaient les membres de la bureaucratie du fait de leur statut de propriétaire *de facto* des moyens de production, à l'origine du gaspillage énorme de ressources financières ;
- à imposer une discipline rigoureuse, car les entreprises seront soumises aux contrôles des associés.

Cependant, l'expérience d'un certain nombre de pays du Tiers Monde et surtout de l'Europe centrale et orientale (Pologne, Hongrie, ex-Tchécoslovaquie etc...) qui se sont lancés dans une politique tous azimuts de privatisation montre que celle-ci ne peut trouver un sens, donc une réussite, que si le capital social des entreprises est correctement évalué et si les actions représentent une valeur financière réelle que seul un marché boursier peut déterminer [1]. Car la privatisation ne doit pas être synonyme de bradage des actifs de l'Etat.

A ce niveau, on est en droit de se poser la question suivante : le retard dans la mise en oeuvre de la bourse qui a déjà causé un grand préjudice à l'économie nationale, en ce sens que les entreprises publiques demeurent sous la protection d'un Etat incapable en réalité de fournir à toutes les moyens de leur réhabilitation et le remplacement des Fonds de participation par des holdings dont la configuration reste encore floue, laisse-t-il présager que la privatisation sera limitée à un groupe très restreint d'entreprises publiques et que les mêmes procédés dans le domaine de la gestion seront reconduits ?

Si cela s'avère vrai, alors l'Algérie est en train d'opérer un changement systémique avec la présence et la persistance d'un secteur public dominant, qui est contraire du point de vue théorique et pratique à la

logique de l'économie de marché. Cela voudra dire aussi que l'Algérie est en train d'essayer ce qui n'a réussi nulle part et qu'un échec probable l'attend [2].

A l'heure où tous les discours prônent le changement, on ne peut que légitimement s'interroger sur la réalité et la place de la privatisation dans la restructuration industrielle en Algérie.

Références

BENACHENHOU M, 1996. *Réformes économiques*. Ed. Echrida, Alger.

CHAKIB C. 1996. "Raisons et avantages de la privatisation des EPE". In *Journée d'Etude n° 3 sur la privatisation, Institut des Sciences Economiques de Tlemcen*.

ANGELIER J.P. 1993. *Economie Industrielle*, OPU, Alger.

LAMIRI A, 1995. "Restructuration et management stratégie des entreprises algériennes", *Annales Marocaines d'Economie, Rabat*.

Notes

[*] Chargé de cours à l'Institut des Sciences Economiques de Tlemcen.

[1] Cf. à ce sujet : Problèmes économiques n° 2362 qui dresse un panorama des privatisations dans le monde.

[2] A ce sujet, on rappellera la célèbre phrase de Saint Just "Ceux qui font les révolutions à moitié ne font que creuser leur tombeau".