

MAHFOUD BENOSMANE\*

## Ajustement structurel et privatisation

### INTRODUCTION

A l'heure où le monde s'interroge sur le statut et les prérogatives de l'Etat moderne, où les théories qu'on croyait les plus établies sont battues en brèche, les idées du « moins d'Etat », du « mieux d'Etat » font leur chemin, inspirent les intellectuels, interpellent les gouvernants. « Trop d'état » n'est plus de mise, nous apprend l'histoire récente de l'humanité. Son hypertrophie a conduit à l'effondrement, dans les conditions que l'on sait, du bloc communiste, là même où les pères fondateurs du marxisme - léninisme basaient leur idéologie sur sa disparition.

L'économie de marché est désormais consacrée comme l'unique réponse aux problèmes rencontrés par les pays en voie de développement.

Dans ce cadre, la privatisation - ingrédient du P.A.S - découle du processus de globalisation de l'économie. Bien conçue elle est un instrument de compétitivité internationale conforme aux objectifs nouveaux de l'Algérie.

Se vouer uniquement aux forces du marché, n'est qu'une hypothèse d'école, d'autant plus que les théories économiques acceptent toutes, plus ou moins, un rôle explicite à l'Etat.

Cependant, celui-ci ne peut se substituer totalement au marché, comme cela a été tenté dans beaucoup de pays.

Si cela est vrai, l'Etat est appelé, non pas à faire le figurant sur la scène économique, mais plutôt à redéfinir qualitativement son rôle, un rôle d'Etat « prescripteur » et non « proscripteur ».

Donc la privatisation est une réalité économique incontournable, en incitant à reposer en de nouveaux termes le rapport entre l'Etat et le marché, condition indispensable pour réussir la privatisation.

Il faut toutefois reconnaître que la défaillance du marché est l'une des raisons traditionnelles de l'intervention de l'Etat. Après tout, la justification classique de l'intervention de l'Etat, est de suppléer à l'insuffisance des investissements dans le domaine des biens publics.

Nombre de ces biens peuvent être considérés comme des éléments essentiels, bien que non quantifiables, au processus de production du secteur privé.

Même les dépenses de défense nationale peuvent être considérées comme indispensables à l'instauration d'un climat favorable à l'investissement dans la mesure où elles assurent la sécurité intérieure et le maintien de l'ordre public.

L'Etat, quoiqu'on en dise est incontournable. Il doit seulement, non pas s'inventer une nouvelle raison d'exister, mais se donner des raisons pour mériter sa légitimité.

Il faut pour cela qu'il s'adapte aux conditions nouvelles qui dirigent l'économie et la société. « Moins d'Etat » dans l'économie mais, « mieux d'Etat » pour assurer les traditionnelles fonctions régaliennes, pour légiférer, organiser, contrôler et prendre en charge les fonctions qui échappent aux lois du marché.

L'expérience montre qu'il est évident que la plupart des pays occidentaux au niveau des Gouvernements, mais aussi de leurs grandes sociétés privées, rechignent à collaborer avec des groupes contrôlés de façon exclusive ou majoritaire par l'Etat, c'est à dire par un actionnaire soumis aux aléas des successions politiques. Le temps de l'entreprise est par nature foncièrement différent du temps politique. L'adaptation aux évolutions des marchés conditionne la réussite entrepreneuriale: un tel objectif ne peut être atteint dans un contexte de soumission à des données nécessairement circonstancielles. Pour autant, la portée générale de ce constat ne saurait signifier un effacement voire un désintérêt de l'Etat pour les secteurs marchands. L'exemple allemand ou japonais en sont des preuves très claires.

## **1. CAUSES DE LA PRIVATISATION.**

Les P.A.S mis en oeuvre contiennent un volet structurel prévoyant un changement de droit de propriété. Les privatisations sont un levier de transformation social qui, par définition, agit de manière différente selon le type de sociétés concernées :

- -Les privatisations sont un instrument de régulation (pays occidentaux) pour résoudre les problèmes de l'économie publique.
- -Les privatisations sont un instrument de transformation sociale nécessitant une rupture systémique (cas des pays d'Europe centrale et orientale).
- -Les privatisations sont un instrument d'intégration (un des objectifs des P.A.S) au Maghreb.
- -Les privatisations sont un instrument entrant dans le cadre de la stratégie d'allègement de la dette extérieure (Amérique du Sud) par le biais des conversions de la dette en prises de participations (« debt equity swap »).

La privatisation à l'Est diffère des privatisations à l'Ouest par cinq caractéristiques majeures:

1- à l'Est, la privatisation s'opère quasiment ex-nihilo (à l'exception de la Hongrie, de la Pologne). Alors qu'à l'Ouest les entreprises baignent déjà dans un environnement concurrentiel.

2- La deuxième différence tient à la nature des entreprises à privatiser.

3- La troisième différence tient au rythme des privatisations (nécessitant une rupture systémique à l'Est).

4- La quatrième est liée à l'absence de marchés financiers.

5- Enfin, la dernière différence a trait à la « vouchérisation ».

L'échec des pays socialistes a consacré une présumée inefficacité de l'entreprise publique. Les données chiffrées des entreprises publiques attestent de leurs performances financières. Pour certains, le déficit des entreprises publiques est dû à la non-conformité de celles-ci aux mécanismes de marché. Pour d'autres, c'est la nature et la mission des entreprises publiques qui sont spécifiques.

Toutefois cet échec est à relativiser au vu de deux éléments :

a) Le dysfonctionnement du marché ;

b) La capacité de l'économie normative à favoriser un développement socio-économique des pays sous-développés.

En Algérie le développement du secteur public a dépassé les capacités autochtones de gestion et a entraîné de graves inefficacités.

Les inconvénients de la bureaucratie se sont révélés aussi coûteux que ceux du marché. Les échecs et difficultés des EPE ne sont pas liés au fait qu'elles appartiennent à l'Etat, mais plutôt au fait qu'elles échappent à la discipline du marché. On pourrait donc réaliser de véritables gains d'efficacité en exposant les monopoles publics à la concurrence qui seule pourrait les inciter à rechercher une efficacité productive et sociale.

Une polémique a de tout temps opposé partisans et adversaires de la privatisation. Elle consiste à comparer le degré d'efficacité des deux formes de gestion appliquées aux entreprises concurrentielles du secteur économique.

L'efficacité ne proviendrait pas de la propriété privée en elle-même, mais des incitations et des sanctions propres à celle-ci. Ces incitations découlent à la fois de la possibilité du contrôle externe et des contraintes budgétaires (les pertes d'exploitation se règlent ultimement par des transferts de la propriété du capital).

Les deux forces à la source de l'efficacité des entreprises privées sont, d'une part, la concurrence et, d'autre part, le contrôle des actionnaires.

Quelle est la situation actuelle des entreprises publiques algériennes ? On constate qu'une bonne partie de nos entreprises sont dans une situation de sous-management, (exécution des activités à un coût élevé, travail est souvent mal fait, les objectifs sont rarement atteints), alors que les agents disposent des motivations et des ressources appropriées.

Donc quelles sont les causes de cette situation ? Notre point de vue est que nos entreprises sont coincées entre un actionnaire absent et les impératifs du marché, ballottées entre l'intérêt général et la recherche des profits. Elles sont soumises aux pressions contradictoires de l'environnement.

Le bilan que nous dressons ici, sans prétendre à l'exhaustivité, prend en considération tant les atouts que les faiblesses de la plupart de nos entreprises confrontées à des défis d'adaptation et que les restructurations successivement mises en oeuvre ne paraissent pas, sauf exception, avoir placé à un niveau de compétitivité suffisant.

## **2. LES OBJECTIFS DE LA PRIVATISATION.**

### **21. Au niveau de l'analyse.**

a) Au niveau macro-économique: le but est de rétablir, renforcer, ou parfaire les mécanismes de marché, en l'occurrence la concurrence permet une meilleure utilisation des ressources.

b) Au niveau micro-économique : il s'agit principalement d'améliorer la performance des entreprises et par conséquent faire recouvrer à l'entreprise une efficacité et une rentabilité financière et économique.

### **22. Du point de vue de la politique économique.**

a) limiter l'intervention de l'Etat et par la même résoudre les problèmes budgétaires en termes de déficit et d'endettement public.

b) Faciliter une plus grande mobilité du capital et permettre une optimisation des capacités financières et économiques.

En matière de privatisation, le programme du Gouvernement poursuit simultanément plusieurs objectifs :

- élargir la place du secteur privé dans l'économie nationale par la démonopolisation de certaines activités sous monopole de l'Etat,

- contribuer à la restructuration industrielle et au redressement des entreprises publiques par le partenariat à travers la prise de participation des capitaux privés nationaux et étrangers dans les EPE,

- mobiliser des ressources supplémentaires pour soutenir le rythme d'investissement sans pour autant alourdir le poids de la dette extérieure.

- contribuer à la préservation de l'emploi par le biais de la cession des

entreprises aux travailleurs,

- créer des sources nouvelles de revenus.

### **3. QUELLES METHODES DE PRIVATISATION CONVIENT-IL DE PRIVILEGIER ?**

L'évaluation peut-être effectuée selon les méthodes objectives généralement retenues en matière de cession totale ou partielle d'entreprises, en prenant en considération, suivant les spécificités propres à chaque cas, notamment la valeur des actifs, la valeur substantielle, les bénéfices réalisés, la valeur boursière des actions, l'existence des filiales et les perspectives de croissance.

Mais avant de procéder à l'évaluation de l'entreprise il faut effectuer diagnostics généraux (social, industriel, ressources humaines, juridique, patrimonial) et des diagnostics comptables et financiers dans le but d'adapter la comptabilité des entreprises privatisables aux normes comptables qui permettent leur introduction en bourse et leur passage au régime juridique des entreprises du secteur privé.

Quels critères retenir pour choisir certaines méthodes d'évaluation plutôt que d'autres ?

Toutes les méthodes reposent sur la valeur patrimoniale de l'entreprise la capacité bénéficiaire de l'entreprise et les cash-flow futurs reflétant le degré de risque. Sur le plan sémantique, l'évaluation des entreprises pose deux problèmes. Le premier est relatif à la définition de la valeur car il y a une différence entre l'évaluation, qui reste au mieux une opinion, et le prix de cession qui est un fait. Le second est dû à l'existence de plusieurs méthodes d'évaluation qui n'aboutissent pas forcément à la même valeur.

Par ailleurs, attribuer une valeur à une entreprise, à une date donnée se fait généralement « aux dires des experts » dont les opinions peuvent être divergentes. Alors que le prix est fixé par la loi de l'offre est de la demande, selon les conditions du marché au moment de la transaction. Aussi, l'égalité entre évaluation et prix n'est pas toujours vérifiée.

Quelle que soit la méthode d'évaluation et son degré de précision, elle n'est qu'un moyen servant de base à la négociation entre l'Etat et les différentes catégories d'acquéreurs.

Il n'y a pas de méthode de calcul qui puisse se substituer aux mécanismes du marché. Un appel d'offre sans restrictions et une libre mise en concurrence des candidats sont les meilleurs moyens de déterminer la valeur effective d'une entreprise.

Il existe plusieurs méthodes d'évaluation : la méthode d'analyses des « cash - flows » actualisés ; la méthode de comparaison d'entreprises similaires ou évaluation par comparaison (en utilisant les PER : price earning ratio) ; la méthode du « dividend yield » (détermination de la valeur d'une action) ; le modèle de rente différentielle (goodwill).

L'objectif de l'évaluation est de déterminer une fourchette de valeur de l'entreprise pouvant servir de base au démarrage d'une négociation. Concernant la démarche, il n'est pas possible de définir une méthode universelle d'évaluation de la valeur de chaque entreprise. La situation particulière de chaque entreprise (saine ou en difficulté) détermine la procédure d'évaluation.

Dans le contexte de l'Algérie, quelle approche préconiser ? Compte tenu des insuffisances sur le plan de la fiabilité des informations comptables, les références du marché et l'opérationnalité du marché financier, nous pensons qu'il faut privilégier la méthode basée sur l'avenir économique de l'entreprise avec, comme valeur haute, le cash flow actualisé reflétant le degré de risque et comme valeur basse, l'actif net réévalué, augmenté du « goodwill ». Donc préalablement à toute opération de privatisation, les éléments d'actifs et titres à privatiser devront faire l'objet d'une évaluation (Article 6 de la loi 95.22).

#### **4. LES TECHNIQUES DE PRIVATISATION.**

L'enseignement majeur que l'on peut tirer est qu'il n'y a pas de modèle universel. Il est formellement déconseillé d'adopter des techniques sous la pression. Les techniques varient en fonction :

- des objectifs de la politique gouvernementale,
- du type ou de la forme de l'entreprise,
- des performances de l'entreprise,
- des secteurs d'activité,
- du degré de développement de la bourse,
- de facteurs socioprofessionnels.

Les principales techniques de privatisation sont :

1. l'offre de vente d'actions (bourses des valeurs),
2. l'offre publique de vente à prix fixe,
3. la cession d'actions par appels d'offre,
4. la cession d'actifs par appels d'offre,
5. le contrat de management par appels d'offre,
6. le contrat de gré à gré pour la privatisation de la gestion ou la cession d'actifs,
7. la privatisation totale ou partielle aux ouvriers et aux cadres,
8. la conversion de la dette en prises de participation,
9. la segmentation de l'entreprise par vente d'éléments homogènes,
10. l'élargissement du capital à travers de nouveaux investissements privés dans les entreprises.

#### **CONCLUSION**

La privatisation induit une nouvelle politique de régulation des entreprises publiques à travers la discipline financière et le contrôle par les nouveaux propriétaires. Elle nécessite une très grande prudence et il y a lieu de se prémunir par un système de garanties juridiques permettant:

- d'éviter qu'un monopole privé, toujours redoutable, ne se substitue à un monopole public,
- d'empêcher le contrôle par un groupe étranger,

- d'exclure les risques de fraude et de corruption,

- d'adapter les techniques de privatisation au cas spécifique de chaque entreprise publique en cherchant à ne pas appliquer des formules uniformes de privatisation,

- D'éviter l'émiettement des actions d'une entreprise publique en un très grand nombre d'actionnaires, ce qui peut être non seulement préjudiciable à son fonctionnement notamment en fonction de la difficulté de dégager des majorités pour les décisions essentielles, mais aussi dangereux dans l'hypothèse d'une prise de contrôle ultérieure par un groupe étranger, ce dernier pouvant tirer parti de l'émiettement des actions pour s'imposer.

Aussi, la réussite d'un programme de privatisation suppose trois types de transformations préalables :

- une transformation macro-économique pour améliorer le niveau de performance global,

- une transformation micro-économique pour façonner de nouveaux comportements managériaux,

- une transformation méso-économique pour préparer le cadre légal et les conditions institutionnelles de la participation de l'Etat.

Pour conclure, il nous apparaît que la privatisation doit être progressive et déterminée. En effet, un rythme accéléré, déconnecté par rapport au niveau de croissance de l'économie et par rapport au degré de développement des mécanismes du marché peut-être préjudiciable à l'ensemble des équilibres macro-économiques.

La privatisation n'est pas une politique de court terme qui aboutirait à appauvrir l'Etat par une réduction de ses actifs nets mais constitue, au contraire, une modalité de la gestion publique visant une allocation précise et opportune des ressources.

L'impact d'une politique de privatisation ne peut toutefois s'apprécier au seul titre de la politique budgétaire. Elle s'inscrit en effet dans un contexte plus large d'orientation de l'économie.

Dans le cas algérien, il nous semble qu'il faille d'abord privatiser les entreprises qui sont potentiellement rentables et déjà constituées en société anonyme, faciles à évaluer et sans problèmes majeurs de sureffectifs, pour que le gouvernement puisse financer la privatisation des entreprises non-rentables, après les avoir renflouées.

Dans cette perspective, le lancement d'un emprunt d'Etat pourrait tester le comportement des épargnants et réduire le déficit budgétaire. Cet emprunt serait assorti d'un taux raisonnable et les titres seraient convertibles, à des conditions avantageuses, en actions des futurs privatisées.

## Références bibliographiques

BAUDEU G, 1987. « Les privatisations : Réglementation et premières opérations ». In revue Banque, Paris.

BENALI D, 1990). « Les enjeux de la privatisation ». In Revue Juridique, Politique et Economique du Maroc, n° 23, Rabat.

BENOTHMANE M.L, 1990. » La mise en oeuvre de la privatisation au Maroc ». In Revue Juridique, Politique et Economique du Maroc, n°24, Rabat.

BENOTHMANE. M.L, 1992. « Les techniques de privatisation: L'expérience marocaine ». In Revue Internationale de Droit Economique, n°3 .

BIENVENU JJ, 1993. « La liquidation des établissements publics ». In Revue Française de Droit Administratif.

BIZAGUET A, 1988a. « Les privatisations boursières dans l'Europe des douze ». In La revue du Trésor, mai.

BIZAGUET A, 1988b. « Le secteur public français et les privatisations de 1986- 1988 ». In Revue Internationale de Sciences Administratives, Vol . 54 , n° 4.

BOUIN O et Ch-A MICHALET, 1991. *Le rééquilibrage entre secteur public et privé : L'expérience des pays en développement*. Ed. OCDE, Paris.

BOUZIDI A., 1993. « La privatisation des entreprises publiques en Algérie ». In.Refflets et Perspectives de la Vie Economique, T.XXXII, n°6.

BROUSOLLE D, 1993. « Les privatisations locales ». In Actualité Juridique et Droit Administratif, mai.

CARTELIER L, 1992. « L'expérience française de privatisation: bilan et enseignements », Revue Internationale de Droit Economique, n° 3 , Paris.

CAVERIVIERE M, 1990. « La privatisation des entreprises publiques au Sénégal », Revue Congolaise de droit, Vol. 7-8.

CLAVEL JD et SLOAN JC, 1991. (Etudes publiées sous la direction de) *La nouvelle Europe de l'Est. Du plan au marché: Les défis de la privatisation*. Ed. Emile Bruylant, Bruxelles.

Collectif, 1995. *Stratégies des privatisations : Comparaison Europe - Maghreb*. Ed. L' Harmattan, Paris.

## Notes

---

\* Economiste, membre du Conseil National de la Privatisation.