

**L'Entreprise publique locale, instrument de développement :
contraintes et perspectives**

Ghaouti BEKHECHI
Maître assistant
Université de Tlemcen
E-Mail : bekhechi_ghaouti@yahoo.fr

INTRODUCTION

La réflexion engagée sur le thème « la gestion de l'entreprise publique locale : quelle perspective » à partir des expériences vécues situe le rôle de cette entreprise en tant qu'instrument de développement de base décentralisée évoluant dans des conditions d'environnement très difficiles qui s'opposent à son cours normal.

Aussi, nous avons été également motivé par ce sujet parce que la constatation faite au cours de nombreuses réunions avec les responsables de l'E.P.L. que de nombreux concepts et notions ne figuraient pas ni dans leurs discours, ni dans leurs actions et encore moins dans leurs bilans. Cette relation de travail a suscité notre intérêt et notre curiosité de mieux connaître la situation des E.P.L. et d'apporter une clarification de leurs difficultés vécues.

Lieu de convergence des aspirations socio-économique pour la mise en oeuvre d'un plan de développement local, l'E.P.L. s'est trouvée embrigadée dans des nœuds de contradictions révélés par les états de dysfonctionnement des services qui composent sa structure. De par cette complexité, nous nous sommes attelés à suivre une démarche aussi claire que possible en adoptant une méthodologie d'approche structuraliste mais aussi systémique suivant les nécessités de l'analyse.

Cette méthode d'approche permet de clarifier la problématique à savoir l'E.P.L. en tant qu'instrument de développement local évoluant dans un contexte politico économique socio et culturel contraignant cherche à élaborer ses stratégies comme une issue à ses crises multiformes, dans sa tentative de faire face aux défis futurs et de recouvrir des concepts de décentralisation, de normalisation et d'efficacité indispensables à l'amélioration de la qualité du service qui est au centre de notre préoccupation.

**1- L'ENTREPRISE PUBLIQUE LOCALE EN CRISE
D'EVOLUTION**

Nous identifions l'E.P.L. « en tant qu'entité organisationnelle en quête d'identité dans un contexte de développement » (R1) confronté à une crise socio-économique. Cet état de fait a placé l'E.P.L. à reléguer de façon secondaire sa gestion et sa rentabilité dans un cadre d'astreinte qui dilue son identité. Lorsque l'activité économique de l'E.P.L. est sous l'emprise étatique, le fonctionnement de son organigramme subissant des injonctions porte atteinte à son équilibre. Cette déstabilisation engendre des handicaps de gestion réduisant l'action du décideur.

Une telle contrainte de comportement imprime à l'E.P.L. une forme figée ou statique qui n'est pas conforme aux règles normatives d'un service public. D'où, il en découle l'apparence de multiples faiblesses et difficultés de fonctionnement au niveau de « son adéquation entre la responsabilité du gestionnaire et les intérêts des travailleurs créant ainsi des tensions et conflits sociaux » (R2). Cela engendre une altération de la crédibilité de l'Etat qui constitue le socle de toute identité de l'E.P.L. fiable évoluant dans son environnement. Cette identité dépend à la fois de l'architecture de son système social et de la personnalité des individus qui la compose.

L'E.P.L. en tant que structure « régie par des lois, des procédures et des normes présente un caractère permanent vis-à-vis de l'environnement, ce qui octroie une certaine spécificité liée à ses règles opérationnelles et à ses missions » (R3). Celles-ci sont tributaires de l'exécution du plan de

développement local au mépris de toute stratégie économique. Cette dépendance relègue au second plan les critères d'efficacité et de rentabilité engendrée aussi par les objectifs sociaux qui lui sont imposés au détriment d'une exécution rationnelle de son plan de charge. Ce mécanisme de fonctionnement est assujéti à des impératifs de planification (R4) qui restreignent les prérogatives de l'E.P.L. et transcendent le contexte économique local.

A partir de ces éléments d'analyse, on peut relever les traits marquants du dysfonctionnement des services ou des départements de l'E.P.L. s'articulant autour de trois importantes anomalies qui sous-tendent la crise à savoir :

- 1- La non référence aux règles universelles d'organisation et de norme qui régissent le concept de l'entreprise, ce qui entraîne une désarticulation de son aspect formel,
- 2- La réduction de la liberté d'action de l'entreprise dictée par des impératifs de planification balisée par sa tutelle,
- 3- L'influence directe de facteurs économiques externes (absence d'audit, faiblesse de contrôle...) sur son processus de fonctionnement.

2- LES CONTRAINTES DE L'ENTREPRISE PUBLIQUE LOCALE

Nous essayons de mettre en relief les obstacles inhérents au fonctionnement des structures de l'E.P.L. induisant des déficits en terme de management. Ces déficits concernent la capacité pour le décideur de s'informer, de comprendre, de pouvoir décider et de passer à l'exécution de son plan de charge dont la mise en œuvre du programme de développement local. Afin de clarifier les éléments de crise, nous nous sommes limités « à décrire le dysfonctionnement de certaines fonctions » (R5) pouvant subvenir fréquemment dans l'activité de l'E.P.L. se résumant ainsi :

- 1- La désinformation, l'absence de contrôle, la mauvaise interprétation des données statistiques et des textes réglementaires,
- 2- La répartition des pouvoirs au sein de l'E.P.L. s'exprime de manière inégale et ne reflétant point les niveaux hiérarchiques décrits au niveau de l'organigramme officiel en raison de l'instauration de relations informelles qui peuvent se mouvoir à travers les structures organisationnelles de l'E.P.L. ?
- 3- Les passations des marchés publics sont entachées d'irrégularité en raison d'absence de transparence,
- 4- Le sureffectif, l'inadéquation des personnels au profil des postes de travail en matière de qualification professionnelle, l'absentéisme, le temps mort élevé,
- 5- La gestion financière chaotique causée par des problèmes de recouvrement,
- 6- Les facteurs exogènes liés à la conjoncture et au phénomène de l'inflation notamment en matière d'acquisition d'équipements.

Cette multitude de problèmes provoque des conséquences dangereuses au bon fonctionnement de l'E.P.L. s'articulant pour l'essentiel sur :

- La panne de l'outil de travail du à la vétusté des équipements pour mener à bien la gestion des services technique et administratif,
- Le mauvais accueil favorisant la bureaucratie,
- Le climat social conflictuel au sein du personnel donnant lieu à des tensions dans les relations de travail débouchant sur des revendications diverses,
- Les difficultés rencontrées dans l'évaluation de la consistance du patrimoine de l'entreprise,
- Le déséquilibre financier (partie masse salariale importante dans le chiffre d'affaire, retard de paiement des créances) pouvant conduire à des déficits budgétaires sur plusieurs exercices d'où mauvaise maîtrise dans la gestion des deniers publics,
- La mauvaise vision stratégique.

A ces problèmes s'ajoutent « d'autres assez complexes et qui sont liés à la gestion, aux systèmes fiscal et de crédit et au management en général » (R6). La condition d'apparition d'une ou de plusieurs causes évoquées suffit à créer la crise au sein de l'E.P.L., à la déséquilibrer sérieusement jusqu'à nuire à la pérennité de son existence.

3- LE CONTEXTE GENERAL DE LA NORMALISATION DE L'E.P.L.

La normalisation des fonctions de l'E.P.L. constitue le processus fondamental de l'organisation en vue de surmonter les déficits. Il convient de souligner l'importance du cadre de cette normalisation interne qui exige à ce que l'E.P.L. engage un plan d'actions au niveau de ses structures permettant de revaloriser la gestion des affaires publiques. En effet, la cessation de l'intervention des pouvoirs centraux donne une certaine autonomie à l'E.P.L. qui lui permet de faire un meilleur usage de ses instruments économique, juridique et financier (respect des normes) d'une part, et de remédier à sa faiblesse humaine (compétence et motivation) d'autre part. Une telle problématique interne place l'E.P.L. dans un état nécessaire de mutation organique et sociale, à savoir :

- Rétablir le critère d'efficacité : adéquation entre l'employé et son poste de travail,
- Rétablir le critère de rationalisation : usage d'instruments de contrôle de performance.

Cette mutation a pour objectif l'équilibre de l'E.P.L. avec l'idée d'une normalisation aboutissant à l'efficacité recherchée qui reposera sans nul doute par un meilleur taux d'utilisation des capacités et ce par l'usage permanent de techniques d'audit et de contrôle de gestion en tenant compte de l'environnement externe. Cette démarche impliquera un autre esprit de management marqué par le sens de la responsabilité.

4- LE PLAN DE REDRESSEMENT DES E.P.L.

Cette métamorphose du système organisationnel de l'E.P.L. nous oblige à entrevoir le nouveau mode de fonctionnement assujéti aux plans de redressement. Ceux-ci ne constituent pas une nouveauté pour les managers algériens mais son élaboration et son exécution restent une opération fort délicate.

Chaque entreprise représente un cas d'espèce unique. Il ne pourrait y avoir un plan de redressement standard. Cependant, il y a un cheminement logique et des dispositions communes qu'il faut absolument intégrer dans chaque plan de redressement. De ce fait, il est exclu de « concevoir et d'exécuter un plan de redressement sans un diagnostic profond » (R7). Il est également insensé de vouloir introduire de profondes ruptures dans le mode de gestion sans un plan de formation conciliant le savoir faire et le but recherché par l'E.P.L.

Les entreprises modernes qui opèrent dans les pays développés, pratiquent des restructurations préventives. Elles avortent les crises avant qu'elles ne se matérialisent. Pour cela, elles disposent de systèmes d'information stratégique performants. De surcroît, elles oeuvrent à mettre en place des flexibilités qui leur permettent de s'adapter à des situations imprévues. La flexibilité concerne les salaires, le système de production, le niveau des ressources permanentes utilisées, le système d'organisation etc... Dans la plupart des cas, ce sont les entreprises peu visionnaires qui investissent peu dans l'information stratégique, qui réagissent moins vite que la compétition et attendent de se trouver dans une phase avancée du cycle des crises d'entreprises pour prendre les décisions correctives, ou recèlent des plus grandes rigidités qui se voient contraintes d'élaborer des plans de redressement aux conséquences souvent fort douloureuses.

Mais ce type d'analyse ne s'applique pas forcément à la majorité des E.P.L.. Les déséquilibres en matière de gestion sont le résultat d'injonction de décisions centralisées, d'absence d'un marché de managers, d'inertie, d'une indissociation des patrimoines de l'Etat et des entreprises et d'une idéologie politique qui pèsent de tout leurs poids sur la culture de toutes nos institutions actuelles. En réalité, les causes internes et externes se conjuguent, dans des proportions variables en fonction des activités, pour expliquer les déséquilibres croissants des E.P.L..

Les managers n'ont pas le droit de demeurer passifs en dépit des causes des difficultés qui les entourent. Si les décisions externes sont les seules responsables de leurs déséquilibres, leurs systèmes d'information de gestion doivent être en mesure de montrer l'efficacité de leur gestion. En effet, le redressement interne vise à mettre en place tous les dispositifs et les mécanismes susceptibles d'améliorer le niveau de productivité et d'utiliser plus efficacement toute nouvelle ressource obtenue.

Tout au long de notre analyse, nous essayerons de répondre à un certain nombre de questions suivantes :

- Quel est le contenu d'un plan de redressement ?
- Quelles sont les conditions de réussite ?
- Quelles sont les erreurs les plus communes aux plans de redressement ?
- Quelles sont les spécificités des entreprises publiques locales dans ce domaine ?
- Quelles sont les mesures stratégiques et opérationnelles les plus communes aux plans de redressement réussis ?

Il est absolument nécessaire de distinguer entre les plans de redressement préventifs et curatifs (R8). Les premiers concernent les entreprises efficaces qui dégagent des surplus mais anticipent sur des problèmes qui exigent des ajustements internes. Les seconds touchent particulièrement les entreprises en crise qui font parties l'objet de notre étude. Dans ce cas là, nous efforcerons de comprendre le phénomène de crise qui peut représenter soit :

- Une menace sur les objectifs stratégiques,
- Une urgence nécessitant des mesures immédiates au risque de plus graves détériorations.

En conséquence, cette crise appelle à un plan de redressement qui est un ensemble de dispositions étalées dans le temps visant à opérer un positionnement stratégique, à réviser les mesures et les outils de gestion opérationnelle, à renouer à l'horizon voulu avec les équilibres de gestion, à s'adapter plus efficacement à son nouvel environnement et à pratiquer dans le futur des redressements préventifs au lieu de subir les détériorations. Ce plan de redressement doit contenir (4) éléments essentiels à savoir :

- Le diagnostic,
- La vision,
- La révision stratégique,
- Les dispositions opérationnelles comprenant la chasse aux surcoûts, le délestage d'activités, les outils du pilotage du plan de redressement tels que la réorganisation, la comptabilité analytique, le tableau de bord, le système d'information de gestion etc...., le nouveau marketing mix, la nouvelle culture à enraciner.

Dans le contexte de l'E.P.L., on pourrait aisément défendre la thèse que ce sont les conditions environnementales qui ont créé les déséquilibres internes. En réalité, les responsabilités sont partagées. Certes, « les pouvoirs publics doivent consentir des efforts en vue d'assainir l'environnement externe et de consentir un minimum d'efforts de dédommagement » (R9). Il n'en demeure pas moins que l'E.P.L. n'est pas prête à utiliser efficacement de nouvelles ressources. La plupart seront dilapidées rapidement. Pour cela, il faut privilégier les assainissements internes.

En somme, le diagnostic reste un élément incontournable du plan de redressement. Il consiste à évaluer les forces et les faiblesses de l'entreprise en relation avec les défis projetés. Un diagnostic profond et objectif situe les responsabilités internes et externes. D'abord, on commence par auditer le système d'information surtout le système comptable pour apprécier la qualité des données sur lesquelles seront basées les analyses.

Les E.P.L. ont le droit de décider en toute liberté de déterminer qui auditera leurs fonctions pour aboutir à un diagnostic de qualité. Notre objectif est seulement de fournir les éléments les plus pertinents à la prise de décision. Donc, le diagnostic de l'entreprise vise à produire :

- Une appréciation précise et objective sur la qualité de son système d'information et surtout la fidélité de ses transcriptions comptables,
- Un audit détaillé des forces et des faiblesses de toutes les fonctions internes de l'entreprise et du système de management mis en place,
- Une évaluation des scénarios environnementaux probables sous lesquels opérera l'entreprise,
- Une évaluation des forces et des faiblesses potentielles de la compétition.

En tout état de cause, un plan de redressement s'insère toujours dans une vision stratégique. De toute façon, le décideur l'intègre d'une manière implicite ou explicite. Il y a toujours des hypothèses de base qui ont prévalu lors de la phase de conception du plan. En fait, on cherche à définir les objectifs à moyen terme d'un plan de redressement qui ont trait à :

- Se réorganiser pour défendre les parts de marchés nationaux,
- Se préparer à l'intégration plus poussée à l'économie internationale (améliorer sa compétitivité nationale et conquérir des marchés internationaux à moyen terme),
- Remettre des compteurs financiers à zéro (recapitalisation),
- Opérer tous les assainissements internes en vue de négocier en position de force avec les autorités concernant les mesures d'accompagnement externes,
- Préparer l'entreprise à la privatisation (R10).

Il convient de signaler que c'est la vision projectiviste qui doit guider les décisions du court terme. Le plan de redressement est toujours une occasion pour reconsidérer en profondeur les choix stratégiques et les activités retenues. Le plus souvent, « on assiste à un recentrage » (R11), à moyen terme, sur les activités de base et à un délestage d'activités secondaires ou non rentables.

Partant de là, l'E.P.L. qui connaît de sérieux problèmes de définition stratégique se voit offrir une occasion de revoir ses missions, ses priorités et ses objectifs. En matière de stratégie, l'E.P.L. gagnerait à adopter les dispositions suivantes :

- Recentrage sur les métiers de base en développant davantage de savoir faire dans ces domaines,
- Un délestage au profit de groupes, internes ou externes, d'activités non essentielles mais qui accaparent une grande partie des ressources et du temps des dirigeants (restauration, transport, administration lourde etc...),
- Coopérer avec les autres entreprises partout où il y a des synergies et des intérêts communs : savoir faire en matière d'essaimage et de création d'entreprises au profit du collectif pléthorique. Une telle coopération permettra d'assainir, en partie, la gestion interne.

En redressement, des décisions fermes doivent être prises rapidement et sans hésitation (licenciement, réduction de coûts) dès que la première phase concernant le diagnostic et les analyses, est écoulée. Les mesures à court terme ont pour objectif de réduire la taille et les ressources de l'entreprise au niveau de son volume d'activité. Il faut opérer un redimensionnement à la baisse, c'est-à-dire réduire le niveau des ressources utilisées (personnel, stocks, matériel de production) et le mettre en adéquation avec le volume d'activité actuel (chiffre d'affaire). Si les conditions générales le permettent, l'E.P.L. pourrait prendre des mesures telle que :

- La chasse aux surcoûts constituant la mesure la plus impopulaire, il va falloir être capable de tirer les écarts en matière de ressources utilisées au moins par rapport à deux données possibles :

* A court terme, par rapport au niveau que réaliserait l'équilibre financier,

* A long terme, être prêt à intégrer compétitivement l'économie nationale.

- On peut essayer les activités qui ne constituent pas la raison d'être de l'entreprise,
- Le délestage d'activités secondaires est un moyen de centrer l'entreprise sur ses métiers de base. Il permet de définir de nouvelles priorités et de développer les domaines d'activités stratégiques dans lesquels l'entreprise détient des avantages compétitifs,
- Les cessions d'actifs peu utilisés sont également un moyen de rationaliser l'utilisation de toutes les ressources disponibles.

Dans ce contexte, il demeure bien entendu que le plan de redressement a pour objectif de :

- Déterminer les effectifs pléthoriques,
- Identifier le matériel et les équipements de production inutilisés ou partiellement opérationnels,
- Chiffrer l'utilisation de matières premières demandées par le niveau de production actuel,
- Examiner les coûts de fonctionnement dans le but d'améliorer la productivité et la qualité.

Tout en réduisant les structures et en accélérant la chasse aux surcoûts, les responsables révisent en profondeur leur marketing mix en ayant deux axes de redéploiement :

- Le plan stratégique retenu et les délestages d'activités,
- La perpétuelle mouvance des segments de marché.

Le nouveau marketing mix a pour objectif de réviser la politique commerciale et la rendre plus attentive aux segments de marchés recherchés. Il s'agit de planifier le délestage d'activités non retenues, de réviser la ligne de produits, la tarification, la distribution, la communication et le système d'information marketing. L'entreprise efficiente dans l'économie de marché est étroitement à l'écoute de ses marchés.

A ce titre, tout manager doit maîtriser les erreurs qui se glissent souvent dans les plans de redressement les plus fréquentes pouvant être :

- Une insuffisance recherche d'alternatives stratégiques et opérationnelles internes et externes a tendance à croire qu'à tout problème correspond une solution unique alors que le management moderne nous enseigne d'abord d'explorer le maximum d'alternatives (R12),
- On produit une culture interne qui perfectionne les instruments conformes à l'esprit de l'économie de marché et en minimisant les défaillances internes. Un bon système de communication interne permettra de quantifier les écarts de performance,
- On ne profite pas de l'occasion pour mettre en place les dispositions de flexibilité interne (salaires, promotion, polyvalence) et un meilleur système de gestion « anticipative » afin d'éviter de nouvelles crises.

CONCLUSION

L'intervention de l'Etat en matière économique qui était considérablement développée ces dernières décennies a été remise en cause par de nouvelles motivations qui amènent dans le cadre d'une instauration d'une économie de marché à introduire de nouveaux concepts d'ordre conjoncturel et structurel, répondant à de nouvelles préoccupations politiques et idéologiques empreintes de libéralisme économique.

Ainsi, il s'est avéré que pour rétablir l'équilibre de l'E.P.L. dans un cadre de restructuration économique et financière globale que les plans de redressement interne confortés par des diagnostics permanents permettraient l'instauration d'une normalisation privilégiant un nouveau mode organisationnel et relationnel pour impulser un nouveau comportement économique qui combine au mieux facteur capital et facteur humain.

Pour apprécier cette normalisation à sa juste valeur, un système rationnel et pratique est nécessaire car des gains considérables peuvent être engendrés par l'amélioration de l'efficacité dans la gestion des ressources, en :

- Affinant l'organisation de l'E.P.L. par la mise en place de structures tout en définissant les liaisons hiérarchiques et fonctionnelles et en établissant les fiches de fonction des postes principaux,
- Réorganisant l'implantation des activités et des équipements conformément aux exigences de fonctionnement de la nouvelle organisation,
- Donnant une définition au management général de l'E.P.L. tout en clarifiant le mode d'exercice du pouvoir au niveau de l'entreprise ainsi que les leviers et outils d'exercice de ce pouvoir et du pilotage des activités,
- Mettant en place des mécanismes de contrôle de gestion en dotant les responsables à tous les niveaux, d'outils efficaces de maîtrise du pilotage de leurs activités.

BIBLIOGRAPHIE

- R1- J.Rosnay, le microscope, édition du seuil, Paris, 1975
- R2- M. Boussoumah, l'entreprise socialiste en Algérie, édition economica, Paris, 1982
- R3- Décret n°83-201 du 19 mars 1983 portant création, d'organisation et de fonctionnement des entreprises publiques locales
- R4- G.Lescuyer, le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées, édition L.G.D.J., Paris, 1982
- R5- Henry Savall, reconstruire l'entreprise, édition dunod, Paris, 1980
- R6- Colloque organisé par l'inspection régionale du travail d'Oran, les 26 et 27 juin 1993, Bahloul Mohamed, communication intitulée approche économique managériale
- R7- Séminaire régional sur le rôle de l'administrateur et du conseil d'administration organisé par le Ministère de l'industrie et de la restructuration, les 09 et 10 avril 1996 à Tlemcen, A. Habachi, communication intitulée plan de redressement interne et stratégie de l'entreprise
- R8- Séminaire régional sur le rôle de l'administrateur et du conseil d'administration organisé par le Ministère de l'industrie et de la restructuration, les 09 et 10 avril 1996 à Tlemcen, Ahmed Afir, communication intitulée démarche méthodologique pour l'évaluation des performances économiques et financières
- R9- Circulaire n°24/MD/91 du 7/05/1991 portant modalités d'application des mesures d'assainissement organique et financier des E.P.L.
- R10- Ministère de l'Intérieur, note méthodologique n°1380 du 20/11/1995 relative à la privatisation des activités à caractère locale
- R11- Séminaire régional sur les P.R.C.T des E.P.L. organisé par le Ministère de l'industrie et de la restructuration, Juillet 1995 à Tlemcen, Mohamed Ramdane, communication intitulée recentrage sur les activités et les métiers
- R12- Séminaire régional sur les P.R.C.T des E.P.L. organisé par le Ministère de l'industrie et de la restructuration, Juillet 1995 à Tlemcen, Lakhdar Djegaoud, communication intitulée rationalisation des systèmes de gestion – actions de mise en œuvre.