

Distr.
RESTREINTE

TRADE/R.604 (Summary)
4 février 1994

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMITE POUR LE DEVELOPPEMENT DU COMMERCE
(Quarante-deuxième session, 1er-3 mars 1994)
(Point 4 a) de l'ordre du jour provisoire)

SUCCES ET REVERS DE LA PRIVATISATION : LES CONSEQUENCES
POUR LES PAYS EN TRANSITION ET POUR LEUR PARTICIPATION
AU MARCHE MONDIAL

Résumé

INTRODUCTION

1. Comme suite à la Décision D (47) de la Commission économique pour l'Europe, le Comité pour le développement du commerce a demandé au secrétariat d'analyser les bonnes et mauvaises expériences de privatisation dans les pays européens. Le but de cette étude est d'aider les pays en transition à formuler leurs propres politiques en la matière en évitant ou en réduisant au maximum les effets négatifs de la privatisation et en s'inspirant des expériences les plus positives et les plus réussies. Aux fins de l'étude, la privatisation a été définie comme : "L'ensemble des mesures visant à écarter l'Etat de la prise des décisions concernant les biens de capital existants". Cette définition ne s'applique donc pas au lancement de nouvelles entreprises privées.

A. Expériences de privatisation

Europe occidentale

2. Il est généralement admis qu'il n'y a pas de modèle unique de privatisation dont les décideurs des pays d'Europe centrale et orientale pourraient s'inspirer. Pour transformer leurs économies en économies de marché, ceux-ci ont le choix entre de nombreux modèles occidentaux. Deux d'entre eux, qui se situent à l'opposé l'un de l'autre, ont retenu tout particulièrement l'attention : le modèle "individualiste" qui est inspiré par l'intérêt individuel et repose sur le moins d'intervention possible de l'Etat, y compris sur le plan de la réglementation ou de la taxation directe, et le modèle dit "solidariste" qui, s'il met l'accent comme le précédent sur les forces du marché, ne se fonde pas sur l'intérêt individuel et la recherche du profit à court terme mais permet aux acteurs économiques d'avoir une vision à plus long terme, notamment en ce qui concerne le capital humain. Il repose moins sur des relations purement contractuelles et antagonistes et davantage sur un tissu d'intérêts interdépendants maintenu par une tradition de solidarité et de coopération. Le premier modèle correspond en gros à ce qui est pratiqué aux Etats-Unis et au Royaume-Uni et le second est celui que l'on trouve en France, en Allemagne et dans les pays scandinaves.

3. Selon qu'ils s'inspireront de l'un ou de l'autre modèle, les pays d'Europe orientale pourront opérer leur transformation suivant la méthode "dure" ou suivant la méthode "douce", le modèle anglo-saxon relevant davantage du "traitement de choc" et l'autre modèle s'appuyant sur une approche plus graduelle. L'application de ces modèles en Europe centrale et orientale est cependant loin d'être simple, et la confiance que l'on avait pu avoir au cours des années 80 dans le modèle allemand, suédois, etc., s'est peu à peu effritée dans les années 90 avec la récession économique et la montée du chômage.

Europe orientale

4. Le développement du secteur privé dans les "pays de l'Est" a été décevant. L'expansion rapide sur laquelle on avait misé au départ s'est vite révélée illusoire. Les problèmes d'ajustement économique auxquels le secteur étatique s'est trouvé confronté - effondrement du système commercial du CAEM, chute massive de la production des entreprises d'Etat - ont eu des effets préjudiciables sur le secteur privé naissant. La concurrence des produits importés et la préférence marquée des entrepreneurs des pays de l'Est pour les activités commerciales et de services plutôt que pour le secteur manufacturier ont limité la contribution du secteur privé au redressement économique dans les pays en transition. Selon les estimations, la production globale du secteur privé n'a augmenté que de 45 % en trois années de transition.

5. Toutefois, la privatisation a progressé diversement selon les pays. Les pays qui ont le mieux réussi, c'est-à-dire ceux où la privatisation à la fois des petites et des grandes entreprises est déjà bien avancée, sont la République tchèque, les "Länder" de l'Allemagne orientale, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie. Dans un second groupe de pays, la privatisation a commencé à petite échelle mais ne concerne pas encore les grandes entreprises : ce groupe comprend l'Albanie, le Bélarus, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Lettonie, la Lituanie,

la République slovaque, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Roumanie et la Russie. Enfin, dans un troisième groupe de pays, des lois sur la privatisation ont été adoptées mais elles n'ont pas encore été mises en application : ce groupe comprend l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, l'Ouzbékistan, la Serbie, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ukraine.

6. En ce qui concerne la privatisation des terres, les pouvoirs publics ont adopté de nouvelles lois qui autorisent la propriété privée des terres, mais leur mise en application a été très lente du fait en partie que l'on a donné la priorité à la restitution des terres aux anciens propriétaires fonciers ou à leur indemnisation en cas d'expropriation. Pour essayer d'accélérer le processus tout en se montrant équitables à l'égard des actuels occupants, les autorités allemandes ont mis sur pied un programme de privatisation des terres agricoles qui fait une distinction entre les terres elles-mêmes et les coopératives agricoles. Si ces dernières ont été largement privatisées et partagées, les terres n'ont pas été immédiatement vendues mais sont données à bail pour une période de 12 ans. Pour l'attribution de ces baux, le gouvernement donne la préférence aux investisseurs qui ont les meilleurs projets commerciaux et offrent les meilleures garanties d'emploi ainsi qu'aux candidats locaux et non locaux qui prévoient d'étendre la superficie de leur domaine. Certaines ventes de terres auront lieu en 1994 mais, pour lutter contre la spéculation sur les terres agricoles (les prix sont montés en flèche après la réunification), les autorités allemandes ont limité à la fois la taille des parcelles et le droit des nouveaux propriétaires de revendre leur bien pendant une période de 20 ans.

7. La privatisation du logement résulte principalement de la volonté des gouvernements de réduire le coût énorme des réparations et du ravalement des immeubles d'habitation et de s'affranchir de la lourde charge financière que représente l'entretien d'un parc de logements subventionnés. Les gouvernements ont donc supprimé la limitation au nombre de logements qu'un particulier a le droit de posséder, tout en maintenant un certain contrôle sur les loyers et les ventes de biens immobiliers à des étrangers. La forte demande d'espaces de bureaux émanant de non-résidents a fait augmenter le prix des loyers, et la location à ce type de clientèle est devenu un marché très lucratif.

8. Dans le domaine de la santé et de l'éducation, certains services tels que les services médicaux sur les lieux de travail, les crèches et les jardins d'enfants, les programmes éducatifs et de formation et les vacances organisées ont été réduits. Jusqu'ici, les organismes publics ont rarement été privatisés, mais ils sont de plus en plus souvent obligés de s'autofinancer en faisant payer leurs services aux usagers. Par suite de la compression de leurs budgets, ils ont dû réduire les salaires de nombreux professionnels qui se trouvaient contraints de chercher un emploi dans le secteur privé, souvent en dehors de leur spécialité.

B. Gestion du processus de privatisation

9. La charge de gérer la privatisation dans les pays d'Europe centrale et orientale repose en grande partie sur les épaules des fonctionnaires travaillant dans les organismes de privatisation nouvellement établis. La tâche est énorme, ne serait-ce que par l'ampleur du travail à accomplir

- au début du processus de transition, les politiciens d'Europe orientale s'étaient fixé un calendrier de privatisations extrêmement ambitieux. Deuxièmement, il s'agit aussi d'un travail hautement politique. Dans les pays en transition, les élections se jouent de plus en plus sur les performances de ces organismes de privatisation et donc sur les décisions de leur personnel. L'attention du public se cristallise tout spécialement autour de la question des ventes à des investisseurs étrangers et du prix des entreprises mises en vente. Troisièmement, la tâche est compliquée par l'absence d'une véritable politique de privatisation qui ne soit pas constamment modifiée. Quatrièmement, il y a le problème des salaires que les fonctionnaires perçoivent dans ces organismes de privatisation nouvellement créés. Leur rémunération est parfois de cinq à dix fois inférieure à celle d'une personne occupant un poste similaire dans le secteur privé. Beaucoup de fonctionnaires ne viennent donc travailler dans les organismes de privatisation qu'en attendant de trouver un emploi mieux rémunéré dans une agence de consultants occidentale. Cinquièmement, le travail de ces fonctionnaires n'est souvent régi par aucune règle. A la différence des autres tâches, confiées au service public, la privatisation est quelque chose d'entièrement nouveau, et il n'existe aucune directive sur laquelle eux-mêmes ou leurs collègues ou supérieurs pourraient s'appuyer. Sixièmement, il y a le problème de la rotation élevée du personnel, qui empêche les fonctionnaires d'acquérir l'expérience nécessaire pour devenir des gestionnaires efficaces. Enfin, septièmement, la création des nouveaux organismes de privatisation pose un problème de partage des responsabilités avec les ministères existants. Si un différend survient au sein d'une administration, il n'y a souvent personne qui soit habilité à le trancher. Dans ces conditions, il est difficile de gérer la privatisation d'une façon qui soit à la fois transparente, efficace et équitable.

Pologne

10. Les problèmes de gestion auxquels les autorités polonaises sont confrontées peuvent être classés en quatre catégories. Tout d'abord, les sociétés commerciales et industrielles manquent d'informations économiques et commerciales pertinentes, fiables et facilement accessibles; deuxièmement, il n'existe pas de procédures administratives clairement définies pour limiter les pouvoirs discrétionnaires des fonctionnaires qui peuvent entraver la privatisation ou la rendre moins attrayante pour les investisseurs étrangers; troisièmement, il y a souvent un manque de coopération entre les institutions concernées, faute de directives claires et d'informations sur ce que font les autres; enfin, il n'existe pas dans le système de procédures d'appel adéquates qui permettraient un règlement neutre et rapide des différends. Au total, on peut dire que le problème ne tient pas à l'absence de lois et d'institutions : celles-ci existent et sont même souvent très complexes. Ce qui manque plutôt, c'est un système qui permettrait d'intégrer et de coordonner les actions des multiples organismes et structures qui s'occupent de la privatisation en Pologne.

11. Parmi les multiples instances concernées, il y a, au niveau des entreprises, la direction elle-même, le conseil des travailleurs (qui est dissous après la liquidation de l'entreprise mais qui doit donner son accord pour toute décision concernant l'avenir de la société), l'Assemblée générale des travailleurs et les syndicats. Au niveau gouvernemental, il y a

"l'organisme fondateur", c'est-à-dire le Ministère dont l'entreprise dépendait dans le système d'économie planifiée. Les autres organismes qui supervisent les transferts de propriété sont tout d'abord le Ministère de la privatisation, puis les autorités régionales (voivodeship) et locales (gmina) ainsi que le bureau Antimonopole, dont l'avis est nécessaire pour privatiser une entreprise d'Etat (SOE) et qui doit évaluer les effets potentiels d'une privatisation sur la concurrence; enfin, le Ministère de l'intérieur, qui est l'autorité habilitée à délivrer les autorisations aux personnes physiques ou morales étrangères qui souhaitent acquérir des terres. La Commission suprême de contrôle (NIK), qui assure que l'argent est dépensé de manière adéquate et que les procédures sont respectées à tous les niveaux, intervient également. Il y a en outre le Ministère des finances, qui décide des mesures d'incitation fiscales dont peuvent bénéficier les acquéreurs et qui, faute de lois réglementant l'attribution d'avantages fiscaux, jouit à cet égard de pouvoirs discrétionnaires qui retardent inévitablement le processus. Différents organismes de soutien, notamment l'Agence pour le développement industriel et l'Agence d'Etat pour les investissements étrangers (PAIZ), ont aussi leur mot à dire.

12. A cause en partie de ces problèmes institutionnels, les objectifs initiaux de la privatisation en Pologne, qui étaient de transférer la moitié des entreprises d'Etat au secteur privé dans un délai de trois ans et de ramener en cinq ans la participation de l'Etat à un niveau comparable à celui existant dans les pays occidentaux, n'ont pas pu être atteints. Bien que le rythme de création de nouvelles entreprises privées ait été impressionnant, la survivance de nombreuses entreprises d'Etat non réformées a littéralement "pompe" les ressources économiques du pays.

13. Devant cette lenteur, deux mesures ont été proposées pour faciliter la gestion du processus de privatisation en Pologne : premièrement, la publication d'un guide ou d'un manuel décrivant, à l'intention de tous les fonctionnaires polonais participant à la privatisation, comment les choses devraient se dérouler. En obligeant en partie les institutions à définir leurs politiques, ce guide ou ce manuel permettrait à la fois de se rendre compte de ce qui se passe réellement au niveau de la privatisation (les grandes lignes du processus telles qu'elles sont définies par la législation et telles qu'elles se dessinent au bout de trois ans d'expérience) et ce qui devrait se passer, à savoir des décisions soigneusement pesées en fonction des mérites de chaque solution et avec des consultations appropriées à chaque étape. En faisant ainsi apparaître la différence entre ce qui se passe réellement et ce qui est recommandé, on encouragerait les différents organismes concernés à coopérer entre eux. La deuxième mesure proposée concerne la création d'un bureau spécial de médiateur qui offrirait une voie de recours à toute personne, fonctionnaire, acheteur, etc., voulant obtenir réparation d'un tort causé par l'administration.

Allemagne

14. A la différence de ce qui se passe en Pologne, où de multiples organismes participent aux opérations de privatisation, il y a en Allemagne un seul office chargé de la privatisation, la Treuhandanstalt. En l'espace de trois ans, c'est-à-dire de 1990 à 1993, elle a vendu 12 906 sociétés à de nouveaux propriétaires privés. Le succès de la Treuhandanstalt est tel

qu'alors que les autres organismes d'Europe orientale devront développer leurs activités pour rattraper le retard énorme qui a été pris sur le plan de la privatisation, la Treuhandanstalt aura achevé ses opérations en 1994.

15. Ce succès impressionnant s'explique par trois facteurs : premièrement, du fait que l'Allemagne n'avait pas besoin de tirer un revenu de la vente des sociétés privatisées, elle a pu axer sa stratégie de privatisation sur des objectifs sociaux et économiques. En conséquence, l'office responsable a choisi les investisseurs potentiels qui proposaient les meilleurs plans commerciaux et garantissaient un minimum d'emplois, prévoyant dans les contrats de vente des clauses pénales très strictes en cas de non-respect de ces conditions.

16. Deuxièmement, l'organisation centralisée de la Treuhandanstalt et la grande autonomie dont jouit son personnel dans l'accomplissement de sa tâche ont contribué à l'efficacité de son fonctionnement. Toutes les informations concernant les sociétés à privatiser ont été regroupées dans une base de données unique accessible à tous les investisseurs intéressés. Aucun autre ministère n'a à intervenir dans le processus. La Treuhandanstalt est la seule propriétaire des sociétés à privatiser. C'est un organisme à un seul étage qui n'a de comptes à rendre qu'au Ministère des finances. Sa gestion est centralisée à son siège de Berlin, bien que ses 15 agences locales aient une liberté d'action importante. Ce sont elles qui s'occupent de la privatisation des petites entreprises, alors que les décisions concernant les grandes opérations de privatisation sont prises à Berlin. Pour les privatisations les plus importantes, le pouvoir de décision final appartient au Ministère des finances.

17. Un troisième facteur qui explique le succès de la Treuhandanstalt est qu'elle a su faire appel - tout comme d'ailleurs les sociétés à privatiser - à des gestionnaires occidentaux expérimentés. Dès le départ, elle a remplacé beaucoup des anciens gestionnaires socialistes par des cadres détachés de sociétés d'Allemagne occidentale, qui ont introduit partout des méthodes de gestion de type occidental. Des conseils d'administration animés par des cadres supérieurs d'entreprises d'Allemagne de l'Ouest ont été établis dans les sociétés d'Allemagne de l'Est pour fournir à ces sociétés des conseils en matière de gestion et une aide pratique notamment dans les contacts avec les partenaires occidentaux. Ces conseils d'administration ont contribué à faciliter l'intégration des firmes des Länder orientaux dans le système économique occidental.

18. Bien que l'Allemagne ait réussi à mener son processus de privatisation très rapidement, elle doit maintenant en supporter les conséquences sociales, avec notamment un taux de chômage élevé, et l'obligation de subventionner certaines branches d'activité non compétitives qui, précisément en raison de leur non-compétitivité, n'ont pas encore été privatisées. Elle doit aussi supporter le coût des dommages causés à l'environnement par les anciennes entreprises socialistes.

C. Privatisation des industries stratégiques

19. Si la rationalisation des structures institutionnelles peut jouer un rôle important dans l'accélération du processus de privatisation, il y a un certain nombre de secteurs clés dans lesquels la rapidité n'est pas de mise, et où il convient d'agir avec beaucoup de prudence. Il s'agit des industries dites "stratégiques" qui occupent une place très importante dans l'infrastructure des pays en transition, et qui ont de ce fait un fort impact sur la compétitivité globale de leur économie.

Privatisation des banques en Europe orientale

20. Bien que l'on ait assisté récemment à une expansion du secteur bancaire dans la plupart des anciens pays socialistes, ce secteur est encore confronté à de gros problèmes et la privatisation n'y progresse que lentement. Les nouvelles banques privées qui apparaissent sont généralement petites. Tout comme les banques occidentales, elles ont tendance à concentrer leurs activités dans certains "créneaux" rémunérateurs au lieu d'investir dans de grandes banques commerciales, ce qui faciliterait la restructuration. Elles s'occupent principalement d'opérations "de gros" et desservent les entreprises occidentales implantées en Europe orientale. Il s'ensuit que le secteur bancaire reste dominé par les grandes banques d'Etat, ce qui influe sur la compétitivité du secteur financier et entrave le développement de nouveaux instruments financiers.

21. Les principaux obstacles à la restructuration du secteur bancaire sont les prêts improductifs, le ratio de couverture des risques insuffisant, et le manque de compétences techniques et d'équipements modernes. Par rapport aux normes occidentales, beaucoup des anciennes banques d'Etat sont techniquement totalement dépassées. Le système est en outre grevé par le fait que les grandes entreprises d'Etat, ont non seulement de lourdes dettes qu'elles sont incapables de rembourser, mais ont aussi besoin de nouveaux crédits pour continuer à fonctionner. Ce fort endettement des entreprises entraîne une mauvaise allocation des fonds. Au lieu de servir à financer le démarrage d'entreprises privées, les ressources financières disponibles continuent d'aller en grande partie vers les entreprises d'Etat, et les taux d'intérêt restent à des niveaux prohibitifs. De plus, les employés des banques n'ont pas encore acquis les compétences nécessaires pour analyser les risques et préfèrent prêter aux entreprises d'Etat qu'aux nouvelles sociétés privées.

22. En conséquence, des mesures devraient être prises pour restructurer le secteur bancaire et imposer une discipline financière aux entreprises débitrices avant d'engager ou de poursuivre le processus de privatisation. Cela suppose un cadre institutionnel et juridique fonctionnant correctement, et notamment des lois adéquates sur la propriété, sur la faillite et sur les réserves obligatoires, ainsi que l'application de normes comptables et l'existence d'une autorité de contrôle.

23. L'approche centralisée du problème de l'endettement des entreprises repose généralement sur le transfert d'une partie des "créances douteuses" à une institution spécialisée, le plus souvent sous le contrôle des pouvoirs publics, qui va elle-même se charger du recouvrement. Les banques qui cèdent ces créances vont recevoir en échange des bons du Trésor. L'inconvénient de ce

système de substitution du créancier est que les banques concernées ne peuvent plus invoquer le non-remboursement d'une dette pour modifier leur politique de prêt, ce qui fait que le problème des créances irrécouvrables risque de se poser à nouveau à brève échéance.

24. L'approche décentralisée du problème passe par une certaine participation des banques à la restructuration de l'entreprise. Ainsi, des "services d'étude" ont été créés dans les banques polonaises pour élaborer des plans de restructuration des entreprises et de recouvrement des créances. Parmi les différentes solutions envisageables, on peut conclure des accords de consolidation prévoyant l'effacement de la dette d'une entreprise ou sa liquidation ou encore une conversion de la dette en actifs. Mais les banques sont finalement tout aussi perdantes lorsqu'elles optent pour une solution de conciliation que lorsqu'elles sont contraintes de céder leurs créances. Aussi sont-elles généralement indemnisées d'une partie de leurs pertes par l'Etat. L'inconvénient de cette approche est que les banques sont forcées d'accepter une perte; son avantage est qu'elles participent activement à la restructuration des entreprises.

25. La privatisation des banques fait le plus souvent partie des plans des gouvernements d'Europe orientale pour établir un marché des capitaux. Les stratégies diffèrent toutefois sensiblement d'un pays à l'autre. L'idéal serait que la privatisation s'accompagne d'une restructuration afin d'éviter un nouveau développement incontrôlé des "mauvaises créances" et de faire régner une discipline budgétaire stricte. Dans le cadre d'un programme de privatisation, il faut aussi tenir compte du groupe d'investisseurs potentiels, de leur part future sur le marché et de la part que l'Etat entend conserver. Selon les pays, celle-ci peut varier entre 25 et 50 %, mais avec la possibilité d'être encore réduite par la suite. Une certaine fraction des parts sont généralement destinées aux investisseurs étrangers, et une fraction plus petite aux employés de l'entreprise; le reste fait l'objet d'une opération de privatisation massive avec, par exemple, des émissions de coupons.

26. Mais la réussite de la privatisation et de la restructuration sont conditionnées par l'existence de mesures d'accompagnement concernant la formation du personnel, et l'amélioration des systèmes et de la technologie. Les programmes polonais comprennent généralement des accords de "jumelage" entre une banque polonaise et une banque occidentale. La banque occidentale offre une formation de base aux techniques bancaires et reçoit en échange une participation dans la banque polonaise. D'autres solutions, comme celle préconisée par la BERD, sont fondées sur un fractionnement du capital de la banque d'Etat endettée dont les actifs sont distribués à de nouvelles banques privées contre endossement d'une partie des "mauvaises créances". Cette solution vise à lutter contre la réapparition des anciennes structures et à amener un changement définitif des pratiques bancaires.

Privatisation du secteur des télécommunications

27. La privatisation des sociétés occidentales de télécommunications ces dernières années offre aux décideurs des pays en transition des modèles aussi utiles que variés pour définir leur propre politique dans ce domaine. Les responsables est-européens sont de plus en plus séduits par l'idée de

vendre leurs exploitants de télécommunications, ce qui constitue un moyen de trouver des fonds pour moderniser et développer leurs réseaux à la fois périmés et inadéquats. Un tiers des parts de Matav, la société hongroise de télécommunications, ont ainsi déjà été vendues à un consortium de sociétés occidentales. D'autres gouvernements de pays d'Europe orientale envisagent de suivre la même voie.

28. L'analyse du processus de privatisation d'un certain nombre de sociétés de télécommunications - British Telecom, Compania Anonema Telefono de Venezuela, Telmex (Mexico), Nippon Telegraph and Telephon Corporation (NTT), Japan and the New Zealand Telecom N2 Ltd - montre que la privatisation est moins un facteur d'amélioration de la productivité et de la qualité des services qu'un moyen d'abolir le monopole sur les communications locales et d'introduire une concurrence. Toutefois, pour pouvoir retirer le maximum de profit de cette concurrence, il est important que les gouvernements mettent en place une réglementation appropriée après la privatisation. Pour différentes raisons, rares sont les gouvernements qui après avoir privatisé leurs entreprises de télécommunications, ont réussi à réglementer convenablement à court terme leurs nouvelles sociétés privatisées : la NTT japonaise a été trop réglementée, British Telecom ne l'a pas été suffisamment au départ et les télécommunications néo-zélandaises n'ont pas été réglementées du tout. L'expérience - et notamment l'expérience américaine - tend à prouver que l'une des meilleures façons de stimuler la concurrence est de fractionner l'entreprise d'exploitation après sa privatisation. Toutefois, en Europe centrale et orientale cette solution est évidemment moins attrayante pour les investisseurs étrangers qui, en tant qu'actionnaires de la nouvelle société privatisée, cherchent des rendements à la fois élevés et garantis auprès d'une société de monopole desservant un marché important.

29. L'expérience polonaise de privatisation de l'industrie de fabrication de matériel de télécommunications constitue un modèle dont d'autres pays en transition pourraient s'inspirer pour privatiser cet autre élément important du secteur des télécommunications. Pour définir sa stratégie, le Gouvernement polonais a tenu compte de deux considérations :

- la survie de son industrie nationale de fabrication de matériel de télécommunications dépendait de sa capacité d'attirer des technologies et du savoir-faire occidental;
- les sociétés occidentales devaient être attirées vers le marché polonais par des mesures d'incitation spéciales, du fait qu'elles pouvaient se demander si le Gouvernement polonais serait à même de payer leurs produits complexes et coûteux.

30. Pour répondre à la fois aux préoccupations des sociétés occidentales et à leur propre souci de conserver, après la privatisation, une industrie locale de fabrication de matériel de télécommunications, le Gouvernement polonais a décidé que le contenu local de tous les produits achetés aux fournisseurs, par l'entreprise d'exploitation devrait être de 50 %. Cela donnait aux investisseurs étrangers qui rachetaient un fournisseur local et respectaient la règle du contenu local de 50 % la garantie de vendre leurs produits. Pour finir, le gouvernement a ramené à trois le nombre des fournisseurs "intermédiaires", ce qui a limité la concurrence et donné des assurances

supplémentaires aux investisseurs étrangers qui se fourniraient chez eux. Le gouvernement a dû aussi donner aux investisseurs étrangers la garantie qu'il ne privatiserait pas l'exploitant de télécommunications achetant leurs produits. Si cette entreprise avait elle aussi été privatisée, ils n'auraient plus eu l'assurance de lui vendre leurs produits.

31. La vente des trois entreprises polonaises de fabrication de matériel de télécommunications à trois sociétés occidentales, AT&T, Alcatel et Siemens, a rapporté plus de 200 millions de dollars E.-U. Sans les assurances données par le gouvernement et sans la restructuration du secteur national des télécommunications, jamais la vente de ces trois entreprises n'aurait été aussi lucrative. Les sociétés occidentales acquéreuses n'étaient pas intéressées par les entreprises elles-mêmes (qui étaient sans valeur d'un point de vue technologique), mais plutôt par l'accès au marché polonais. La Pologne a réussi son opération car elle a su résister aux fortes pressions intérieures et internationales visant à lui faire privatiser immédiatement son entreprise d'exploitation. Cet exemple montre combien il est important de procéder par ordre lorsqu'on veut privatiser le secteur des télécommunications : la privatisation des fabricants de matériel de télécommunications doit précéder celle de l'exploitant - si le pays souhaite conserver une industrie nationale viable de fabrication de matériel de télécommunications.

6. INCIDENCES POLITIQUES

Effet des incitations et des stimuli externes sur la privatisation

32. Les gouvernements et les sociétés des pays développés à économie de marché sont hostiles aux pratiques de "commerce d'Etat" et cherchent à amener les pays en transition sur leur propre terrain. Mais pour arriver à jouer sur un pied d'égalité avec eux, les gouvernements de ces pays doivent prendre tout un ensemble de mesures. Tout d'abord, il faut que les systèmes d'incitation introduits dans les pays en transition soient les mêmes que ceux qui existent dans les économies de marché déjà établies, afin que l'allocation des ressources se fasse suivant les mêmes critères et que les préférences des consommateurs obéissent aux mêmes stimuli. Deuxièmement, il faut que les producteurs, les acheteurs ou les vendeurs d'un des deux groupes puissent travailler dans un environnement familier et réceptif de "l'autre côté". Pour que cette correspondance existe, il faut bien entendu que les personnes physiques et morales jouissent de part et d'autre des mêmes possibilités de posséder des terres, des capitaux et des droits de propriété intellectuelle, mais "l'égalité des règles du jeu" suppose aussi une transparence du système d'imposition des revenus des sociétés ou des personnes, du régime des subventions, ainsi que du régime du commerce extérieur et des mouvements internationaux de capitaux. La privatisation encourage en principe les gestionnaires des anciennes sociétés d'Etat à travailler avec les mêmes motivations que les cadres des sociétés occidentales, ce qui doit permettre à ces derniers d'arriver en terrain connu s'ils viennent s'implanter dans un pays en transition. La privatisation peut aussi permettre de faire éclater un monopole d'Etat ou d'en finir avec certaines pratiques de commerce d'Etat. Mais dans la mesure où cela revient à supprimer la protection dont jouissaient certains produits ou certains services dans le pays de transition, il faut mettre cet inconvénient en balance avec les avantages de l'intégration dans le

système commercial mondial. L'éclatement de certaines coopératives de production à la suite de la privatisation peut entraîner une réduction du rapport main-d'oeuvre/production, conduire à la fermeture de certaines installations (qui étaient depuis longtemps dépassées ou dont la dynamique de progrès n'était pas suffisante) et faire évoluer le système de gestion (les lois du marché remplaçant la subordination à un plan de production). Les coûts éventuellement entraînés par ces changements doivent aussi être mis en balance avec les avantages indéniables d'une participation plus grande aux flux mondiaux de commerce et de capitaux.

33. Toutefois, lorsqu'on passe en revue les avantages de la privatisation par rapport aux coûts entraînés par un changement de système, on ne peut pas ne pas remarquer que le jeu est inégal entre les pays développés eux-mêmes, en raison notamment des subventions dont bénéficient certains producteurs de pays de la Communauté européenne. L'environnement commercial sera bien entendu profondément modifié par l'accord sur l'Uruguay Round conclu le 15 décembre 1993 dans le cadre du GATT. Les possibilités offertes par un commerce beaucoup plus ouvert des biens et des services font partie des facteurs dont il faudra tenir compte pour évaluer les avantages à retirer d'un changement de système.

Privatisation et restructuration

Dans quel ordre faut-il procéder ?

34. Les conditions de coût, de demande et de concurrence que vont connaître les entreprises des pays en transition après la privatisation seront évidemment tout à fait différentes de celles dans lesquelles fonctionnaient les entreprises d'Etat. Une des premières questions à se poser sera donc de savoir dans quelle mesure la restructuration doit être entreprise avant ou après la privatisation.

35. Parmi les pays qui ont déjà engagé de vastes opérations de privatisation, la Russie et les Länder de l'Allemagne de l'Est se situent aux deux extrêmes à cet égard. Dans la plupart des entreprises d'Etat russes déjà privatisées, ce sont des membres de l'entreprise (cadres, travailleurs ou dans certains cas retraités ou sous-traitants ayant des liens étroits avec l'entreprise) qui détiennent la majorité des actions émises par l'Etat. En Allemagne, les actionnaires privés (ou provisoirement la Treuhandanstalt) ont remplacé les anciennes structures gestionnaires et doivent se conformer à la loi fédérale sur les conseils d'administration des sociétés. La participation d'actionnaires extérieurs est restée très limitée en Russie, non seulement parce que beaucoup d'offres étaient sans intérêt pour les investisseurs étrangers, mais aussi parce que les entreprises privatisées ont limité la part de capital que ces investisseurs pouvaient acquérir. Le flux de capitaux occidentaux vers les Länder d'Allemagne orientale est sans précédent dans l'histoire économique contemporaine, bien que les investissements étrangers directs non allemands ne représentent que 6 % du total. Avant de privatiser une entreprise d'Etat, la Treuhandanstalt lui impose de se restructurer et de donner certaines garanties contractuelles.

36. Il est déjà apparu clairement, ainsi que l'on pouvait s'y attendre, que si ce sont les propres membres de l'entreprise qui en deviennent les actionnaires cela peut constituer un sérieux obstacle à la restructuration si des suppressions d'emplois sont à l'ordre du jour. Le succès remporté par le parti ultraconservateur aux dernières élections russes le 12 décembre 1993 procède de la même logique, mais transposée cette fois sur un plan politique. Il est aisé de dire que la restructuration aurait dû précéder la privatisation, car sur le plan pratique, on voit mal comment cela aurait pu se faire. L'efficacité future peut aussi être compromise, ainsi qu'on a pu le voir dans l'ex-Yougoslavie, par le fait que des gestionnaires élus par les travailleurs auront paradoxalement tendance à maintenir un rapport capital/travail élevé favorisant l'inflation et à préférer distribuer des dividendes plutôt que de réinvestir les bénéfices. Même si dans les économies de marché bien établies, le fait que les employés soient actionnaires de l'entreprise ne se traduit pas forcément par la même tendance, ce phénomène ne peut être mésestimé.

37. Dans presque tous les systèmes de privatisation, on donne une certaine préférence aux cadres et aux employés de l'entreprise pour l'achat des actions. Le fait d'être actionnaire peut en effet les inciter à participer activement aux efforts pour améliorer l'efficacité de l'entreprise, même si ce n'est pas la seule façon d'y parvenir. Mais ce traitement préférentiel peut aussi s'imposer pour des raisons politiques ou sociales. Dans l'ancien système, les relations du travail étaient généralement conduites par des syndicats fortement politisés : si le régime démocratique présente certaines caractéristiques "solidaristes" il faut donc s'attendre à ce que les travailleurs prennent une certaine part à la gestion. Les investissements de l'Etat étaient alimentés par l'épargne forcée. La distribution d'actions au personnel de l'entreprise est donc en quelque sorte une façon de compenser leur "manque à consommer" passé. Deux systèmes (souvent combinés) sont utilisés dans les pays en transition pour atténuer la résistance interne à la restructuration. L'un consiste à distribuer des coupons à tous les citoyens, ce qui revient en somme à "diluer" l'actionnariat interne et l'autre consiste à placer les actions dans des fonds de placement qui imposent des règles de fonctionnement uniformes aux gestionnaires du groupe d'entreprises concernées.

6.2.2 Critères de la restructuration

38. En matière de restructuration, les responsables de la prise des décisions sont, au niveau de l'entreprise, les actionnaires nationaux et étrangers, les gestionnaires des fonds, les dirigeants de l'entreprise et les intermédiaires financiers et au niveau politique, les autorités régionales et nationales et les organismes consultatifs internationaux. Trois points principaux sont à prendre en considération : la restructuration financière immédiate, la compétitivité prospective et le développement régional.

39. L'importance de l'assainissement de la situation financière de l'entreprise par liquidation des anciennes dettes varie selon les pays. La question se pose surtout dans le cadre de la privatisation des banques : il faut alors trouver un juste milieu pour éviter à la fois d'acculer les entreprises endettées à la faillite et de perpétuer une "discipline budgétaire molle" et savoir choisir entre une rentrée d'argent rapide et un processus plus graduel mais offrant de meilleures perspectives à long terme.

40. Pour évaluer la compétitivité à long terme des entreprises, on peut faire une première classification entre les "gagnants" et les "perdants" potentiels en tenant compte des perspectives de l'offre et de la demande, mais il est évident que les choses vont varier suivant l'horizon auquel on se place et suivant les capitaux disponibles. Si l'on raisonne à long terme, on peut fort bien être amené à faire des choix qui n'auraient aucun sens à plus court terme. Ainsi, le secrétariat de la CEE, après avoir examiné comment la composition du commerce de deux Etats (la Hongrie et la Pologne) avait évolué entre 1988 et 1991, a classé comme "gagnants" les groupes de produits (positions à deux chiffres de la CTCI) dont la part à l'exportation avait au moins doublé et comme "perdants" ceux dont la part à l'exportation avait diminué de moitié ou davantage. Les "gagnants" étaient les produits primaires et les denrées alimentaires et les "perdants" les produits manufacturés fortement transformés.

41. On peut raisonnablement penser qu'à long terme, cette analyse constituerait une base valable pour opérer des choix en matière de restructuration. De même, la notion de "coûts comparatifs dynamiques" - qui implique une protection vis-à-vis de l'Occident pendant une période transitoire - peut être appropriée, notamment dans le cas d'une zone d'intégration régionale (comme on en a eu la démonstration pour les pièces détachées d'automobiles dans le cadre de l'AELE).

42. L'idée de faire figurer les perspectives régionales parmi les critères à prendre en compte dans la restructuration a été dictée en partie par la situation héritée de l'ancien système d'économie planifiée, dans lequel certaines régions étaient restées "sous-développées". Certaines zones ont été très durement touchées par l'éclatement du CAEM, la récession de l'industrie lourde, la réduction de la production militaire et la disparition des subventions et du système des prix imposés. C'est le cas de la Slovaquie centrale, de la Moravie du Nord, du nord-est de la Hongrie, des provinces frontalières (Banat) de Roumanie et du sud de l'Oural. La décision de subventionner les branches d'activité solvables tout en reconvertissant celles qui ne le sont pas peut se justifier si elle permet de réduire le coût de la protection sociale et d'élargir, même de façon différée, l'assiette fiscale. Aussi bien en Pologne qu'en Allemagne, les organismes de privatisation se sont fait un devoir de déléguer une partie des pouvoirs à l'échelon régional, afin que les effets de la liquidation, de la privatisation ou de la restructuration de telle ou telle entreprise puissent être évalués dans le contexte. Dans certaines initiatives de privatisation en Russie, l'intégration régionale est aussi un facteur qui compte beaucoup (comme à Nizhny Novgorod et Saint-Pétersbourg).

6.2.3 Politique concernant la concurrence

43. La politique de la Treuhandanstalt qui vise à la fois à maintenir la concurrence et à promouvoir la compétitivité est intéressante à plusieurs égards, y compris pour les pays où la privatisation progresse plus lentement. Tout d'abord, certaines clauses en matière d'investissement et d'emploi offrent une protection contre l'intrusion d'investisseurs qui poursuivraient des objectifs purement spéculatifs et rachèteraient des entreprises pour les fermer. Ces clauses prévoient que l'acheteur doit investir une certaine quantité de fonds et de know how dans l'entreprise et maintenir un certain

nombre d'emplois. L'investisseur qui ne respecte pas ces conditions est passible d'une amende dont le montant fixé à l'avance est prévu. Les conditions d'un gain de compétitivité se trouvent ainsi inscrites dans les clauses d'investissement et l'entreprise privatisée est protégée dans une certaine mesure contre le risque de devenir un simple fournisseur de pièces détachées ou un simple prolongement de la société qui la rachète. D'autres pays en transition comme la Pologne prévoient dans le contrat de vente des entreprises privatisées une clause pénale concernant le maintien d'un "contenu local minimal" dans le produit final de l'entreprise rachetée.

44. Toutefois certaines dérogations à ces obligations contractuelles peuvent devenir possibles en fonction de l'évolution de la situation économique et des résultats de l'entreprise. Le risque est que l'investisseur ne profite du pouvoir de négociation dont il jouit au départ pour modifier les clauses du contrat à son avantage. En Allemagne, le service de contrôle des contrats continuera à fonctionner après la dissolution de la Treuhandanstalt pour veiller au respect des clauses contractuelles.

45. Lorsqu'il y a concurrence pour le rachat d'une ancienne entreprise d'Etat, cela peut aussi favoriser la compétitivité. La Treuhandanstalt demande aux investisseurs potentiels de soumettre un plan commercial et peut rejeter les demandes de restitution émanant d'anciens propriétaires si des propositions concurrentes sont jugées supérieures sur le plan de l'investissement et de l'emploi. Toutefois, il est assez rare, aussi bien dans les Länder de l'Allemagne orientale que dans d'autres pays en transition, qu'il y ait beaucoup d'offres concurrentes pour le rachat d'une entreprise d'Etat. La Commission de l'Union européenne a été appelée à donner son avis sur le rachat du secteur postal des Länder d'Allemagne orientale par une entreprise d'Allemagne occidentale (Kali et Salz, une filiale de BASF). Cette opération, jugée conforme aux règles de la concurrence, a rapporté 800 millions de deutsche mark. En fait, en dehors de l'Union européenne, c'est le plus souvent un investisseur unique (généralement une grande société multinationale) qui offre de racheter une entreprise s'il peut obtenir une position avantageuse sur le marché intérieur. Cet avantage peut consister en une limitation des importations ou en une exclusivité pour la vente du produit considéré. L'organisme de privatisation hongrois a ainsi refusé de vendre une entreprise de matières plastiques à un acheteur potentiel néerlandais qui voulait que l'on interdise pendant cinq ans aux autres usines de matières plastiques hongroises de fabriquer des produits similaires.

46. En Pologne, trois fournisseurs de matériel de télécommunications étrangers (Alcatel, Siemens et AT&T) ont obtenu le monopole du marché intérieur. S'agissant des biens de consommation, le fait d'être le premier à entrer sur le marché, en bénéficiant d'une exclusivité au départ permet d'habituer les consommateurs à une marque, et d'acquérir ainsi une position dominante que les concurrents qui voudront s'implanter par la suite auront du mal à combattre. C'est ce type d'avantages qu'ont obtenus certaines marques de cigarettes en Lituanie et en Pologne.

47. En définitive, le gouvernement doit souvent choisir entre un prix de vente plus bas permettant de garder le marché plus ouvert pour le produit considéré et un prix plus élevé s'accompagnant de certains engagements concernant la fermeture totale ou partielle du marché intérieur.

Capitaux étrangers et privatisation

48. Les investissements étrangers directs réalisés dans le cadre d'une privatisation diffèrent tant quantitativement que qualitativement de ceux qui peuvent être effectués dans le cadre de coentreprises. Il s'agit plutôt d'investissements à grande échelle que d'investissements à petite échelle; et ils portent généralement sur des activités à faible technologie et sur le secteur manufacturier plutôt que sur les services. La production finale est destinée en général au marché intérieur tant public que privé.

49. Les investisseurs étrangers semblent rechercher, dans leur grande majorité, la possibilité de s'implanter sur le marché concerné ou de conquérir une part de ce marché. Lorsqu'il existe une situation de quasi-monopole ou d'oligopole, ils sont surtout intéressés par le fait d'avoir des débouchés garantis pour leurs produits. Ces conditions semblent être une constante dans les opérations à grande échelle réalisées en Europe centrale et orientale. Cela comporte des aspects positifs, mais aussi un certain nombre de conséquences négatives pour la restructuration industrielle et le développement économique national.

50. Du côté positif, le prix que les investisseurs étrangers vont accepter de payer pour une poignée d'actions va contribuer sensiblement à améliorer le déficit budgétaire et la situation financière du pays concerné. Certains des prix convenus sont conditionnels et les paiements peuvent être échelonnés sur plusieurs années, mais rien ne prouve que cet arrangement ne soit pas correct compte tenu des risques encourus ou des perspectives du marché.

51. Du côté négatif, les investissements étrangers directs réalisés dans le cadre de la privatisation n'ont pas concerné jusqu'ici des branches d'activité où ils auraient pu contribuer à relever le niveau technologique des entreprises ou à les aider à vendre leurs produits sur les marchés internationaux. Dans beaucoup de ces opérations, il n'est pas nécessaire ni même possible d'investir davantage (puisque l'entreprise a déjà un marché garanti pour ses produits), d'entreprendre un véritable développement technologique au niveau des produits ou des procédés; ou de se lancer à la conquête de marchés étrangers.

52. Ce bilan n'est guère encourageant pour les pays en transition qui espèrent améliorer la compétitivité à l'échelon régional ou international de leurs anciennes entreprises d'Etat en les faisant racheter par des investisseurs étrangers. Pour le moment, ces opérations leur offrent plutôt un moyen de soulager leurs difficultés financières. Pour qu'il en soit autrement, il faudrait que les gouvernements essayent d'attirer les investissements étrangers vers des branches d'activité où ils produiraient des effets plus tangibles, et qu'ils aient recours à des mesures de politique industrielle et autres pour favoriser un redéploiement des investissements existants vers des secteurs où les avantages pour l'économie nationale seraient plus grands.

53. Plus il y a d'investisseurs étrangers dans une branche d'activité et plus les dividendes générés dans cette branche auront en principe tendance à sortir du pays. Les gouvernements essaient d'encourager le réinvestissement sur place des bénéficiaires en accordant des avantages fiscaux aux intéressés, mais il est évident que le transfert du capital dans des mains étrangères a des incidences

à long terme sur la balance des paiements qui n'existent pas lorsque les actions sont vendues à des acheteurs nationaux. La distribution généreuse de coupons (effective ou prévue), peut contribuer à lutter contre cette fuite des dividendes dans la mesure où les nationaux ont tendance à conserver ces coupons sur le marché intérieur.

54. Enfin, les investissements étrangers, et en particulier ceux des petites et moyennes entreprises, peuvent être attirés par l'existence d'un organisme de privatisation unique. La Treuhandanstalt constitue à cet égard le modèle idéal, qu'il s'agisse de sa base de données globale ou de son système intégré de négociation et de suivi. Cet organisme peut offrir à l'acquéreur potentiel une liste informatisée de toutes les entreprises et de tous les produits proposés. Son personnel au niveau central est relié aux 15 bureaux régionaux qui disposent à leur tour d'une grande autonomie. Chacun contribue à la mise en oeuvre de la stratégie commune. Le système polonais reposant sur des organismes de privatisation multiples, comme on l'a vu plus haut, s'est avéré très dissuasif pour les investisseurs étrangers au point que l'on doit maintenant envisager de nommer un "médiateur" pour arriver à harmoniser les critères et les règles administratives ou de se mettre d'accord sur les procédures à suivre en rédigeant par exemple un "manuel" sur le sujet.

6.4 Conséquences sociales de la privatisation

55. Mais, lorsqu'on opte pour un système à économie de marché, le noeud du problème, ainsi qu'on l'a souligné dans les premiers paragraphes de cette étude, est le traitement des conséquences sociales du transfert des droits de propriété. Ces conséquences de la privatisation (et de l'expansion du secteur privé en général) peuvent être classées en trois groupes - chômage, financement des prestations sociales et "nationalisme économique".

56. Les licenciements entraînés par la fermeture des entreprises d'Etat et par la restructuration ont déjà contraint un certain nombre de travailleurs des pays concernés à aller s'inscrire au chômage. En août 1993, plus de 15 % de la population active était au chômage en Bulgarie et en Pologne, dans toutes les ex-républiques yougoslaves et dans les Länder de l'Allemagne orientale. Le taux de chômage dépassait les 10 % en Hongrie et en Slovaquie et était à peine inférieur à ce chiffre en Roumanie. Toutefois, les taux effectifs ne dépassaient pas 2 à 3 % en République tchèque et dans les Etats baltes et les taux affichés étaient encore plus faibles dans la CEI, sauf en Arménie où ils atteignaient 6 %. Le taux réel dans de nombreux pays de la CEI est probablement plus élevé : dans la mesure où certaines entreprises d'Etat et certaines sociétés privatisées "de l'intérieur" gardent leurs anciens employés dans leurs effectifs en leur versant un très bas salaire (souvent pas plus d'un cinquième du salaire normal), il faut s'attendre, compte tenu des tendances actuelles, à ce que ce chômage déguisé apparaisse tôt ou tard au grand jour. Une des solutions pour atténuer les effets de la restructuration sur l'emploi est le partage du travail (l'accord conclu à cet égard par les négociateurs des syndicats de Volkswagen en novembre 1993 relevait d'une approche "solidariste"). Parmi les autres mesures qui peuvent être imposées aux entreprises privatisées, on peut leur demander d'assurer la reconversion du personnel en surnombre ou d'aider les personnes licenciées à lancer leur propre affaire : ce genre d'obligations a été, par exemple, imposé aux acheteurs en Bulgarie et en Hongrie.

57. Une deuxième conséquence très fréquente de la privatisation est la réévaluation, par les nouveaux gestionnaires, des services sociaux qui étaient autrefois considérés comme faisant partie des coûts de production. La prestation par l'employeur (ou par un syndicat "d'entreprise" financé par des prélèvements automatiques sur les salaires de services médicaux ou de convalescence était surtout répandue dans l'ancienne URSS, où les services de santé publics avaient tendance à être de moins bonne qualité, même si leur couverture géographique était satisfaisante. La fermeture des services médicaux d'entreprise pose un problème d'autant plus aigu que les prestations du secteur public vont en se dégradant (avec la réduction générale des dépenses) et le fait que les professionnels ont tendance à s'orienter vers une activité privée plus lucrative.

58. Un autre problème social posé par la privatisation tient aux réflexes nationalistes qui peuvent se faire jour. Dans l'économie centralisée classique, seule une petite minorité de la population travaillait dans des unités de production appartenant à des étrangers; le développement des coentreprises a rendu cette pratique un peu plus familière dans la seconde moitié des années 80, mais il n'en demeure pas moins que les étrangers nommés à des postes d'encadrement peuvent à la fois subir et faire subir des "chocs culturels" et des stéréotypes nationaux.

59. Les privatisations dans lesquelles des étrangers deviennent actionnaires majoritaires constituent une expérience nouvelle et il faut au personnel un certain temps pour s'adapter, plus de temps généralement qu'il n'en faut au nouveau propriétaire pour réformer les méthodes de travail suivant le modèle de la société par actions occidentale. Aussi le désir de sauvegarder les intérêts nationaux et de conserver, y compris par rachat, une participation nationale majoritaire dans les entreprises privatisées semble-t-il avoir joué un rôle dans la victoire de la droite nationaliste aux élections slovaques de 1992 et aux élections russes de 1993. Le refus de toute participation d'actionnaires étrangers dans l'industrie russe du gaz peut s'expliquer par le désir des gestionnaires de ne pas partager les profits avec des gens venus de l'extérieur.
