

Distr.
GENERALE

TD/B/WG.3/11
22 septembre 1993

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DEVELOPPEMENT
Groupe de travail spécial sur la
comparaison de l'expérience des pays
en matière de privatisation
Troisième session
Genève, 29 novembre 1993
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

EXAMEN APPROFONDI :

- i) DE LA CONCURRENCE ET DE LA REGLEMENTATION DES MONOPOLES PRIVATISES
- ii) DES INCIDENCES SOCIALES ET DES MESURES SOCIALES D'ACCOMPAGNEMENT

Document de synthèse établi par le secrétariat de la CNUCED

Introduction

1. Le Groupe de travail spécial procédera au cours de sa troisième session à un examen approfondi de deux sujets : i) la concurrence et la réglementation des monopoles privatisés; et ii) les incidences sociales et les mesures sociales d'accompagnement. L'objet de la présente note est de donner un aperçu des principaux enjeux propres à ces deux sujets et d'ouvrir le débat sur certaines questions qui s'y rapportent. La politique de la concurrence y sera également abordée, étant entendu toutefois que les questions relatives aux pratiques commerciales restrictives sont étudiées à fond par le Groupe intergouvernemental d'experts compétent en la matière.

2. En ce qui concerne les paragraphes 15 à 17 ci-après, il y a lieu de rappeler que les problèmes généraux relatifs aux techniques et au financement de la privatisation ont été examinés de manière approfondie au cours de la deuxième session du Groupe de travail spécial, mais les services publics de distribution possèdent certaines caractéristiques spécifiques auxquelles il faut peut-être s'intéresser plus particulièrement. La restructuration des chemins de fer, par exemple, risque de poser des problèmes d'une ampleur toute autre que celle d'une entreprise commerciale. Le développement privé d'infrastructures par le biais de projets de construction-exploitation-transfert, ou les grandes émissions boursières lancées dans bon nombre de pays font également partie de ces caractéristiques propres aux services publics de distribution.

Concurrence et réglementation des monopoles privatisés

3. Le renforcement de la concurrence, condition nécessaire à la réalisation de gains de productivité, est un objectif majeur de la privatisation. L'un des grands enseignements tirés des expériences de privatisation laisse même à penser que si la propriété a souvent son importance, la concurrence est encore plus importante. Le problème de la concurrence se situe donc au coeur du processus de privatisation.

4. La manière d'aborder ce problème de la concurrence dépend de la nature du marché au sein duquel l'entreprise publique doit être privatisée, la question étant en effet de savoir si ce marché est concurrentiel ou ne l'est pas. Lorsque le marché est concurrentiel, c'est-à-dire lorsqu'aucun obstacle ne s'oppose à l'entrée de nouveaux acteurs, la concurrence peut être encouragée ou renforcée par une politique appropriée, notamment la création d'un contexte de concurrence loyale ou d'une législation antitrust, et par la mise en place d'un environnement favorable - y compris dans ses aspects macro-économiques - au développement de l'esprit d'entreprise et des entreprises elles-mêmes, petites et moyennes notamment.

5. Lorsque le marché est non concurrentiel ou monopoliste, c'est-à-dire lorsqu'une seule entreprise est à même d'assurer le total de la production de la branche plus efficacement que deux entreprises ou plus, la question devient beaucoup plus complexe. Il peut en aller ainsi lorsque la situation de la demande, la configuration des coûts et de la technologie ou l'étroitesse du marché dressent de réels obstacles à l'entrée. Dans ce cas de figure du "monopole naturel", il risque d'y avoir contradiction entre rentabilité et concurrence. La présence d'un plus grand nombre d'entreprises sur le marché peut intensifier la concurrence par les prix, mais elle risque aussi d'accroître les coûts unitaires et, partant, de nuire à la rentabilité. Il faut donc garder à l'esprit ce nécessaire arbitrage entre la concurrence et la rentabilité lorsqu'il s'agit de privatiser un "monopole naturel". Toutefois, la libéralisation de l'entrée, par la suppression d'éventuelles restrictions réglementaires notamment, et l'ouverture du marché à la concurrence étrangère peuvent introduire la possibilité de contester le monopole. Il arrive que la menace de pénétration du marché suffise à créer une forme de pression concurrentielle. Cela dit, en fonction de la nature du marché ou de l'entreprise, une période d'adaptation peut s'avérer nécessaire, période au cours de laquelle l'entreprise peut être transformée en société commerciale et ses finances assainies avant qu'elle n'ait à affronter

la pleine concurrence. En fait, par la simple ouverture de l'économie à la concurrence étrangère il peut se créer une situation où une seule entreprise doit affronter les concurrents étrangers mais où la concurrence interne gagnerait à la présence de plusieurs entreprises. Quelle que soit la configuration du marché qui en résulte, il faut que la possibilité de contester le monopole ou que la menace de concurrence en soit un élément.

6. Les services publics de distribution peuvent relever aussi bien de "monopoles naturels" que de secteurs concurrentiels. Les "réseaux vecteurs" de ces services, les lignes électriques, les canalisations d'eau et de gaz, les réseaux de télécommunications ou de chemin de fer, etc., sont des "monopoles naturels", en ce sens que l'importance de leurs investissements, leurs coûts "irréversibles" ou leurs économies d'échelle constituent de réels obstacles à l'entrée. Mais d'autres formes de services publics de distribution peuvent connaître une situation de concurrence par interconnexion aux réseaux susmentionnés. Dans le secteur électrique, par exemple, le monopole peut être contesté en matière de production et de distribution au détail. Dans les télécommunications, la concurrence peut ne pas se limiter à l'interconnexion, et s'étendre à la création de nouveaux réseaux, mobiles ou fixes, à la fourniture du matériel aux usagers, aux services à valeur ajoutée, etc. Comme pour d'autres services de distribution "en réseaux", la forme de la concurrence est aussi déterminée par les caractéristiques propres à l'industrie considérée, les éventuelles économies de densité, par exemple. En outre, il est possible de créer de nouveaux réseaux de télécommunications qui exploitent les réseaux d'autres industries (électricité, chemins de fer ou télévision par câble, par exemple), et une entreprise de télécommunications peut aussi profiter de son propre réseau pour s'introduire dans le secteur de la télévision par câble. Dans les chemins de fer, il est possible de créer un environnement concurrentiel (normatif ou comparatif) ou des possibilités de contestation du monopole en mettant en place des services à vocation régionale. L'on peut également, pour les mêmes fins, séparer la gestion des infrastructures de celle des opérations, ces dernières étant elles-mêmes séparées en entités distinctes pour le transport des passagers et pour celui des marchandises et soumises à la concurrence d'autres moyens de transport. Une réserve s'impose néanmoins à ce stade. Lorsque les marchés auxquels s'adressent ces services régionaux sont limités ou lorsqu'il y a d'importantes économies d'échelle d'ordre opérationnel, l'éclatement des opérations sur une base régionale peut être bon pour la concurrence, mais mauvais pour la rentabilité. Il faut alors chercher d'autres moyens de contester le monopole, ce qui peut se réaliser, dans les chemins de fer par exemple, en autorisant un opérateur du secteur privé à exploiter le réseau ferré en concurrence avec l'entreprise publique.

7. Lorsque la contestation du monopole ne se traduit pas par une baisse de la rentabilité, l'on peut favoriser la concurrence dans les services publics de distribution en réglementant les conditions d'entrée, notamment celles qui ont trait à l'interconnexion aux réseaux. Lorsque tel ou tel secteur d'un service public de distribution est totalement contestable, ce qui est le cas de la prestation de services à valeur ajoutée et de la fourniture de matériels aux usagers dans les télécommunications, par exemple, la concurrence est le meilleur régulateur; mais une politique appropriée de la concurrence peut s'avérer nécessaire pour préserver cette dernière des défaillances du marché.

Elle peut également s'avérer nécessaire pour compléter l'action des organes de tutelle des services publics de distribution et compenser d'éventuelles lacunes réglementaires de leur part. Ainsi, selon la situation et selon les secteurs du service public de distribution considéré, la concurrence, la politique de la concurrence et la régulation économique peuvent toutes trois contribuer à mettre l'industrie sur la voie de l'efficacité.

8. La promotion de la concurrence constitue en tout état de cause un aspect important de la politique de réglementation en ce qui concerne les services publics de distribution, et ses différentes dimensions, celles qui ont trait à la création d'un environnement favorable au développement des entreprises et de l'esprit d'entreprise notamment, constituent des aspects importants de la privatisation desdits services. Le problème de la concurrence et de ses rapports avec la privatisation recouvre donc non seulement la politique de la concurrence, mais également le développement des entreprises, petites et moyennes notamment, qui ont un rôle important à jouer dans l'intensification de la concurrence (ainsi que pour la création d'emplois) et, partant, dans le succès du processus de privatisation, tant avant qu'après le processus lui-même.

9. La réglementation des services publics de distribution peut avoir toute une série d'objectifs, qui relèvent de l'économie, de la technologie, de l'environnement et d'autres aspects de la politique des pouvoirs publics. La réglementation économique a pour objet de protéger le consommateur sur le plan des prix, de la sécurité et de la qualité du service, ainsi que de promouvoir l'efficacité, notamment en favorisant la concurrence, chaque fois que possible, et en encourageant l'innovation et les gains de productivité. La réglementation technique s'intéresse au respect des normes techniques, sanitaires et hygiéniques, les normes d'hygiène dans l'approvisionnement en eau potable, par exemple. La réglementation technique peut être intégrée à la réglementation de la qualité. Dans le cas de l'électricité et de l'eau, la réglementation économique est étroitement liée à la réglementation environnementale, notamment à la lutte contre la pollution liée, par exemple, à la production d'électricité et à l'évacuation des eaux usées. Toutefois, les réglementations techniques et environnementales ne s'appliquent pas qu'aux services publics de distribution. En outre, la réglementation de ces derniers peut aussi faire intervenir d'autres aspects de la politique des pouvoirs publics, comme les objectifs sociaux et de répartition, notamment les subventions (directes ou non) aux services essentiels pour certains groupes sociaux.

10. La forme de réglementation économique la plus répandue lorsqu'il s'agit de protéger le consommateur consiste à fixer ou plafonner les prix, à savoir que pendant une période bien définie le prix qu'une entreprise ou une industrie peut facturer pour un "panier" de services ne peut dépasser un certain plafond, établi en fonction du taux de l'inflation. Une autre forme de réglementation consiste à plafonner le taux de rendement ou de profit, en assurant à l'entreprise un taux de rendement adéquat de son capital. Le grand problème à cet égard consiste à établir, y compris à la faveur de négociations directes entre les pouvoirs publics (qui réglementent) et l'entreprise (dont les activités sont réglementées), un équilibre entre prix et coûts qui permette de protéger le consommateur tout en favorisant une bonne politique d'investissement axée sur la croissance à long terme. Les avantages,

incidences et coûts comparés des diverses formules utilisées par rapport aux objectifs de la réglementation économique peuvent donner lieu à débat, de même que la question de l'assimilation des externalités écologiques à des coûts économiques.

11. Il existe un certain nombre de conditions de réussite de la réglementation économique, qui sont, notamment, l'existence de procédures et normes comptables adéquates et une bonne connaissance des différentes industries de la part des auteurs de la réglementation, compte tenu en particulier du caractère déséquilibré de l'information disponible sur telle ou telle industrie selon qu'il s'agit de l'auteur ou de l'objet de la réglementation. De quelle information, comptable et autre, les auteurs de la réglementation ont-ils besoin pour régler des problèmes comme ceux des "subventions transversales" (de secteurs non réglementés par des secteurs qui le sont, par exemple) et du rôle des médias et des groupes organisés de consommateurs, et comment instaurer des rapports confiants et non conflictuels entre l'auteur et l'objet de la réglementation (afin de parvenir à un jeu à somme positive), telles sont certaines des questions qui pourraient être abordées.

12. D'autres questions qui doivent être examinées à propos des autorités de tutelle des services publics de distribution portent, entre autres, sur le pouvoir et l'indépendance desdites autorités, le risque d'"accaparement réglementaire" et la séparation des fonctions de réglementation et de formulation des politiques. Une autre question est de savoir si les autorités qui s'occupent de la réglementation des services publics de distribution peuvent être regroupées afin qu'une seule s'occupe de plusieurs industries, l'énergie ou les transports par exemple, et si elles peuvent trouver place dans la même structure institutionnelle que les autorités qui s'occupent de la concurrence. Si de telles formules sont adoptées, quelles en seraient les conséquences et quels "poids et contrepoids" faudrait-il prévoir, en particulier lorsqu'il n'existe ni médias puissants, ni groupes bien organisés de consommateurs ?

13. Les questions qui ont trait à la configuration qualitative et quantitative des autorités nécessaires et à leur emplacement institutionnel revêtent une importance particulière pour les pays en développement et les pays à économie en transition. Les réponses à ces questions seront fonction des objectifs que l'on se fixe, de la capacité de réglementation du pays, des ressources disponibles et de l'ampleur et du niveau de développement de l'économie, y compris dans son secteur privé. Nombreux sont les pays développés qui disposent d'une panoplie de lois et d'organes (lois sur la régularité des pratiques commerciales et lois antitrust et organes de réglementation permettant de favoriser la concurrence et de réglementer les services publics de distribution, et qui sont à même d'attirer les capitaux ou les techniques nécessaires pour élargir le champ de la concurrence dans des services publics tels que les télécommunications, mais il n'en va pas de même pour bon nombre de pays en développement ou à économie en transition. Ces derniers devront peut-être opter pour des solutions adaptées à la situation, aux besoins et aux ressources qui sont les leurs. Cela dit, quelles que soient les solutions qu'ils adoptent, ils devront se doter d'une capacité de réglementation suffisante, notamment de lois et d'institutions destinées

à favoriser la concurrence et à réglementer les services publics de distribution. Cette capacité demeure nécessaire, même lorsque le pays veut simplement transformer ses services publics en sociétés commerciales ou en sous-traiter l'exploitation au secteur privé.

14. Outre les problèmes de la concurrence et de la réglementation, la privatisation des services publics de distribution pose d'autres problèmes importants, qui tiennent à la taille et à l'importance de ces services, dans l'économie. Dans bien des pays, les industries de ce secteur sont jugées "stratégiques", parce que fournissant des services économiques et sociaux vitaux. Dans certains pays, la privatisation de certains de ces services, les télécommunications par exemple, exigerait une modification de la Constitution. Il se peut donc que le transfert de l'intégralité ou de la majorité du capital au secteur privé soit impossible, ou en tout cas difficile. Mais il existe d'autres formules possibles : transfert d'une part minoritaire du capital, transformation en sociétés commerciales, accords de sous-traitance, coentreprises, etc. Lorsque les services publics de distribution sont subventionnés, qu'advient-il de ces subventions ? Les subventions générales sont incompatibles avec une allocation efficace des ressources, mais des subventions spécifiques peuvent être socialement justifiées, lorsqu'il s'agit, par exemple, de compenser des déséconomies de densité dans les zones rurales. Lorsque cette compensation ne peut se faire au moyen d'économies de densité dans les zones urbanisées, elle peut justifier des subventions directes.

15. La privatisation des services publics de distribution pose toute une série de questions importantes d'ordre financier, qui ont trait aussi bien à la vente des services publics de distribution qu'au développement de leur infrastructure par le secteur privé. Etant donné qu'il s'agit généralement de grandes entreprises, la mise en vente, même partielle, de leur capital, peut donner lieu à l'émission d'un grand nombre d'actions et créer de grandes difficultés de financement pour le secteur privé. L'ampleur de ces émissions, le moment choisi pour les lancer, sur les marchés financiers tant intérieurs qu'étrangers, et le degré de participation étrangère qui peut être autorisé compte tenu de l'intérêt national, toutes ces questions sont importantes et doivent être abordées. C'est ainsi qu'il faut, par exemple, éviter de déstabiliser le marché intérieur des capitaux en "évinçant" les autres besoins d'investissement et en renchérissant par là même le financement à long terme. Toujours en raison de l'ampleur de l'opération par rapport à la taille du marché intérieur des capitaux ou au volume de l'épargne intérieure, certains pays risquent d'éprouver quelques difficultés à privatiser leurs services publics de distribution par émissions publiques et devront peut-être envisager d'autres formules, comme la création de coentreprises avec des investisseurs étrangers. La sous-traitance constitue une autre solution possible qui, si les franchises sont octroyées à l'issue de véritables appels d'offres, peut apporter périodiquement une concurrence aux industries concernées. Une formule de non-privatisation, qui peut aussi préluder au désengagement de l'Etat, est la transformation en sociétés commerciales. Cette solution a été utilisée avec succès dans certains pays développés ou en développement pour préparer le transfert dans de bonnes conditions de services publics de distribution au secteur privé.

16. Le développement par le secteur privé des services publics de distribution pose un certain nombre d'autres problèmes, qui ont trait aux avantages comparés et aux possibilités de réalisation des différentes formules possibles - projets de construction-exploitation-transfert, coentreprises, collaboration entre pays voisins, etc. - ainsi qu'à la nature des mesures d'incitation et garanties requises des pouvoirs publics pour attirer les investisseurs privés et aux industries précises où ce soutien des pouvoirs publics s'impose. Un cadre réglementaire bien adapté peut aussi s'avérer nécessaire, en ce sens qu'il peut aider les investisseurs éventuels à élaborer leurs plans financiers et commerciaux.

17. Etant donné l'importance, quantitative et qualitative, des services publics de distribution dans l'économie nationale, leur privatisation donne lieu à des opérations bien plus complexes et coûteuses que celles liées à la privatisation d'une société commerciale, par exemple. Valorisation, restructuration de l'entreprise et segmentation de la branche d'activité pour accroître la concurrence, méthode, chronologie et transparence de la vente, garantie d'émission, participation des investisseurs étrangers et "stratégiques", protection (par le recours aux "actions privilégiées", par exemple) contre des opérations inopportunes d'autres sociétés (OPA hostiles, notamment) et difficultés et intérêts de certains groupes sociaux particuliers (comme la population rurale), tous ces aspects prennent ici une grande importance et exigent une attention particulière. Il peut y avoir en outre des aspects environnementaux à prendre en compte. A titre d'exemple, la construction privée d'une autoroute contournant une grande ville peut diminuer la fréquence des embouteillages à l'intérieur de celle-ci et avoir des effets bénéfiques sur la pollution de l'air et la consommation de combustible. Mais ces avantages sont peut-être à mettre en regard des éventuelles atteintes au paysage. Parallèlement, à cause de l'importance de ces entreprises dans l'économie nationale et des services économiques et sociaux vitaux qu'elles fournissent, l'obligation de résultats positifs est en ce qui les concerne plus forte que dans le cas d'une privatisation d'entreprise commerciale, résultats sur le plan de l'amélioration qualitative et quantitative de l'offre de services, des prix et des répercussions économiques (notamment sur les communications et autres coûts aux entreprises, donc sur la compétitivité industrielle et commerciale).

Incidences sociales et mesures sociales d'accompagnement

18. Il s'agit là d'un domaine vaste et complexe qui fait intervenir non seulement les problèmes de l'emploi mais également le bilan social au sens large de la privatisation, du point de vue de ses effets sur l'emploi, de la mise en place d'infrastructures ou de services sociaux et des avantages et coûts sociaux propres aux services publics de distribution.

19. Sur le plan de l'emploi, la privatisation peut avoir des effets aussi bien positifs que négatifs. A court terme, les aspects positifs tiennent à l'amélioration des conditions d'emploi des cadres et des employés que l'entreprise privatisée a conservés, à la possibilité d'acquérir, parfois gratuitement, une part des actions des entreprises privatisées (l'un des dogmes de la politique de privatisation dans nombre de pays). A plus longue échéance, il peut y avoir des créations d'emploi résultant d'une augmentation des investissements et de la croissance de ces entreprises.

20. Il y a lieu de préciser que, dans certains pays, les projets de privatisation sont assortis de dispositions visant à protéger l'emploi dans les entreprises concernées pendant une période déterminée, qui peut aller jusqu'à cinq ans, après la privatisation. En outre, un environnement macro-économique favorable, qui crée un climat de confiance pour les investisseurs et de nouvelles possibilités d'emploi, peut contribuer à faire en sorte que le processus de privatisation se déroule sans trop d'à-coups sur le plan de l'emploi.

21. Le principal aspect négatif tient aux compressions d'effectifs, qui se sont produites dans un certain nombre de pays ayant entrepris des programmes de privatisation, mais cette retombée négative peut être neutralisée par la suite par la croissance créatrice d'emplois des sociétés privatisées ou d'autres entreprises stimulées par le processus de privatisation. Dans l'intervalle, il est possible de l'atténuer par des mesures sociales d'accompagnement des privatisations destinées à aider à amortir les incidences sociales négatives. Il peut s'agir en l'occurrence du versement d'indemnités de chômage ou de licenciement, de programmes de départ volontaire à la retraite anticipée, du recyclage ou de la formation professionnelle, de l'orientation et des mécanismes de soutien pour la promotion de l'esprit d'entreprise, de l'amélioration des gains de productivité et de la création de micro-entreprises et de petites et moyennes entreprises. Il peut s'agir également de programmes de grands travaux et de diverses formules de travail à temps partiel ou de partage du travail.

22. Comment concevoir ou renforcer de telles mesures d'accompagnement et comment les financer, telles sont quelques-unes des grandes questions auxquelles il faut réfléchir. Les mesures d'indemnisation et de protection sociale ont certes leur importance, qu'il convient de ne pas minimiser, mais il faut aussi accorder une attention particulière aux services visant à accroître les qualifications, la mobilité et les perspectives d'emploi des travailleurs, notamment les services qui s'occupent d'orientation et de formation ou de recyclage. Les mesures de création d'emplois, par la promotion de l'esprit d'entreprise et le développement des micro-entreprises et des entreprises petites et moyennes notamment, revêtent une importance particulière.

23. La question du financement de ces mesures est liée à celle de l'utilisation du produit de la privatisation. Dans quelle mesure ces recettes doivent-elles être utilisées à cette fin et, si elles sont insuffisantes, vers quelles autres sources de financement faut-il se tourner ? En outre, ne faudrait-il pas investir une partie du produit de la privatisation dans l'amélioration à long terme de la productivité, par le développement des infrastructures et la mise en valeur des ressources humaines, notamment ?

Observations finales

24. Outre les problèmes de concurrence et de réglementation posés par la privatisation des services publics de distribution et les aspects sociaux y relatifs, il peut être intéressant de poser la question du développement des micro-entreprises et des entreprises petites et moyennes et de leur importance pour le processus de privatisation, eu égard au rôle qu'elles peuvent jouer

dans le développement de la concurrence et dans l'accompagnement dudit processus. L'on pourrait à cet égard s'intéresser essentiellement aux mesures induites par la privatisation qui visent à favoriser la création d'emplois et le développement de telles entreprises, c'est-à-dire à l'accès de ces dernières aux ressources financières, à la technologie, aux achats publics et aux circuits de commercialisation et de distribution, ainsi qu'à l'information, à la formation et aux services consultatifs. Est également importante la question des réformes réglementaires et fiscales propres à améliorer leur accès aux ressources et aux marchés, de même que la question des intermédiaires financiers, tant officiels qu'informels, auxquels elles peuvent faire appel.
