

Distr.
GENERALE

TD/B/WG.3/7/Rev.1
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 3 de l'ordre du jour provisoire

EXAMEN DE MONOGRAPHIES NATIONALES A LA LUMIERE
D'UNE ANALYSE PLURINATIONALE REALISEE PAR LE SECRETARIAT
SUR LA CONCEPTION, L'EXECUTION ET LES RESULTATS
DES PROGRAMMES DE PRIVATISATION

Conception, exécution et résultats des programmes de privatisation :
analyse plurinationale des données d'expérience

Rapport du secrétariat de la CNUCED

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphe</u> s
INTRODUCTION	1 - 3
I. OBJECTIFS DE LA PRIVATISATION ET QUESTIONS CONNEXES	4 - 33
A. Objectifs	4 - 8
B. Stratégie de privatisation	9 - 17
C. Règlement des conflits d'objectifs	18 - 21
D. Le rôle des objectifs sociaux	22 - 27
E. Liens avec d'autres réformes de l'entreprise	28 - 33
II. CONSIDERATIONS MACRO-ECONOMIQUES	34 - 40
III. ROLE DE L'ETAT	41 - 62
A. Transformation du rôle des secteurs public et privé	41 - 49
B. Transformations institutionnelles	50 - 52
C. Concurrence et réglementation	53 - 62
IV. ASPECTS TECHNIQUES, JURIDIQUES, FINANCIERS ET AUTRES	63 - 119
A. Questions juridiques	63 - 67
B. Critères de sélection des entreprises destinées à être privatisées	68 - 69
C. Méthodes et étapes des privatisations : techniques de vente et de cession	70 - 87
1. Privatisation du capital	71 - 80
2. Privatisation de la gestion	81 - 84
3. Sous-traitance des services publics	85
4. Conditions particulières auxquelles sont soumises les privatisations	86 - 87
D. Plans de privatisation	88 - 89
E. Organisation des privatisations	90 - 94

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphe</u> s
F. Information, promotion et techniques de commercialisation	95 - 100
G. Financement des privatisations	101 - 108
H. Questions relatives à des entreprises ou à des secteurs particuliers	109 - 112
I. Rôle des institutions multilatérales et des donateurs bilatéraux	113 - 115
J. Questions relatives à l'environnement	116 - 119
V. INCIDENCES SOCIALES	120 - 129
A. Effets sociaux	120 - 122
B. Mesures sociales d'accompagnement	123 - 129
VI. LES RESULTATS DE LA PRIVATISATION ET LEUR EVALUATION .	130 - 138
A. Evaluation des résultats	130 - 132
B. Résultats des privatisations	133 - 138

INTRODUCTION

1. Cette analyse plurinationale a été faite à la demande du Groupe de travail spécial, pour faciliter l'examen de l'expérience des pays en matière de privatisation (point 3 de l'ordre du jour provisoire de la troisième session). Il s'agit d'une version révisée du document TD/B/WG.3/7 (présenté au Groupe de travail à sa deuxième session), qui tient compte des monographies reçues trop tard pour être prises en considération dans ledit document, ainsi que de celles qui ont été soumises au Groupe de travail spécial à sa deuxième session. On a également modifié la présentation pour pouvoir incorporer les nouvelles données sans dépasser le nombre de pages autorisé.

2. L'analyse repose sur des monographies nationales et des communications présentées au Groupe de travail par des experts des pays suivants : Allemagne, Argentine, Australie, Bulgarie, Brésil, Colombie, Chine, Egypte, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, France, Ghana, Grèce, Hongrie, Indonésie, Israël, Jamaïque, Japon, Jordanie, Lituanie, Malaisie, Maroc, Niger, Nigéria, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, République de Corée, République tchèque, République-Unie de Tanzanie, Roumanie, Royaume-Uni, Sénégal, Slovaquie, Slovénie, Sri Lanka, Suède, Thaïlande, Tunisie, Turquie, Venezuela. On a aussi cité l'exemple d'autres pays à titre d'information.

3. Cette étude reprend la structure du programme de travail adopté par le Groupe à sa première session. Le secrétariat de la CNUCED a cherché à comparer les différents aspects de l'expérience des pays en matière de privatisation, en se fondant sur les monographies nationales, et à en faire la synthèse, compte tenu de la diversité des cas et du fait que la quantité et la qualité des renseignements communiqués variaient d'un pays à l'autre. Pour chaque thème, il a exposé brièvement les problèmes rencontrés et les conclusions que l'on peut en tirer, en donnant des exemples de la façon dont ces problèmes ont été ou sont traités. S'agissant d'une analyse fondée sur des données d'expérience, il a fait tout son possible pour laisser parler les faits. Toutefois, vu l'abondance des renseignements fournis dans les monographies, force a été de faire un tri. Le secrétariat s'est efforcé de choisir des exemples intéressants, variés et utiles qui rendent compte d'un éventail de situations aussi large que possible, en veillant à ce que le présent document ne soit pas trop long.

I. OBJECTIFS DE LA PRIVATISATION ET QUESTIONS CONNEXES

A. Objectifs

4. Si les objectifs des programmes nationaux de privatisation ont des points communs, ils témoignent aussi de différences d'accentuation ou d'orientation car la situation et les priorités varient selon les pays. D'où la diversité de ceux qui sont énumérés ci-après, dont beaucoup ont un caractère général, mais dont d'autres sont propres à certains pays.

5. L'objectif premier, qui est le même pour tous les pays, est de promouvoir l'efficacité économique. Pour les pays en développement, il est également très important de revigorer, moderniser et internationaliser l'économie, avec tout ce que cela implique du point de vue de l'évolution du rôle de l'Etat et du secteur privé. Dans le cas des pays en transition d'Europe centrale et orientale et pour l'ex-Union soviétique, il est en outre essentiel de passer d'une économie planifiée à une économie de marché moderne en encourageant l'adaptation structurelle et en mettant en place les structures institutionnelles nécessaires, le secteur privé devant jouer un rôle de premier plan dans cette transformation. La plupart des gouvernements ont également pour objectif commun de faire profiter de la croissance économique toutes les couches de la population.

6. Dans le cadre de ces objectifs généraux, les pays font mention d'objectifs plus précis ou, pour certains, des moyens à mettre en oeuvre. Ainsi, pour accroître l'efficacité, il importe d'encourager la concurrence, de favoriser une bonne répartition des ressources, ainsi que d'améliorer l'efficacité et la compétitivité des entreprises ou des secteurs productifs. La création, le renforcement ou l'amélioration des institutions nécessaires pour transformer, moderniser ou internationaliser l'économie (ce qui concourt aussi à l'efficacité) recouvrent les objectifs suivants : établir un secteur privé vigoureux qui puisse devenir le moteur de la croissance; accélérer le développement du marché; renforcer le potentiel des entreprises et les capacités de gestion; améliorer les résultats et la rentabilité des entreprises publiques en les soumettant à la même discipline que le secteur privé ou aux règles du marché, et en les autorisant à emprunter des capitaux sur le marché; promouvoir un système efficace de gestion des entreprises; consolider les institutions et marchés financiers; créer un climat favorable à l'augmentation des investissements privés, tant nationaux qu'étrangers, y compris les investissements dans l'infrastructure; favoriser l'accès aux techniques, méthodes de pointe et marchés étrangers; promouvoir le partenariat entre les agents nationaux et étrangers du secteur privé.

7. Les objectifs concernant le rôle de l'Etat et la gestion macro-économique sont notamment les suivants : préserver le patrimoine national; réduire le rôle de l'Etat dans l'économie (d'où une nouvelle répartition des fonctions entre le secteur public et le secteur privé); alléger les contraintes administratives de l'Etat, afin qu'il puisse utiliser au mieux ses ressources et axer ses efforts sur l'exécution des tâches les plus importantes ainsi que sur la création d'un climat propice à l'essor du secteur privé; réorienter la politique industrielle; améliorer la situation financière en allégeant la

charge que les entreprises publiques font peser sur le budget ou en augmentant les recettes publiques; supprimer ou réduire les risques commerciaux que présentent ces entreprises pour l'équilibre des finances publiques; trouver de nouvelles sources de financement pour les activités de développement, compte tenu des contraintes budgétaires; réduire la dette intérieure et extérieure, notamment par des opérations de conversion en prises de participation; améliorer et protéger l'environnement.

8. Enfin, pour faire profiter toutes les couches de la société de la croissance économique, il importe : d'élargir et renforcer l'actionnariat (et, du même coup, les marchés de capitaux); d'élargir ou de démocratiser la propriété et le contrôle des secteurs productifs (ou d'empêcher que des "industries clés" soient monopolisées par quelques-uns); d'encourager la décentralisation et le développement régional ou rural; de jeter des bases plus solides pour une augmentation de l'emploi à long terme; de mobiliser des fonds pour les mesures de protection sociale; d'améliorer les services publics et sociaux et d'élever le niveau de vie de la population.

B. Stratégie de privatisation

9. Qui dit privatisation dit changement fondamental, puisqu'il s'agit de revoir ou redéfinir le rôle de l'Etat. Cette transformation se répercute sur diverses catégories de personnes : les salariés et les cadres des entreprises publiques; les fonctionnaires, pour qui ces entreprises représentent souvent une source de pouvoir et d'appui; les politiciens et les consommateurs. Il faut les convaincre de l'intérêt de la privatisation si l'on veut qu'un large accord se fasse sur celle-ci. Qui plus est, la cession d'entreprises publiques comporte notamment des ventes à des investisseurs étrangers; si ces ventes sont très importantes ou si elles donnent lieu à des abus, faute de garanties suffisantes, il y a un risque politique. Il faut également bien voir que si la privatisation se fait dans de mauvaises conditions et a des conséquences fâcheuses, par exemple si les entreprises ne trouvent pas preneurs ou si elles tombent en déconfiture une fois privatisées, la confiance dans ses vertus ne manquera pas d'être ébranlée. Voilà pourquoi il est indispensable de mettre au point une stratégie de privatisation pour aplanir les obstacles et augmenter les chances de succès, par exemple grâce à une campagne de promotion efficace destinée à rehausser la valeur des actifs et, partant, accroître le produit de leur vente. Pour porter tous ses fruits, cette stratégie doit s'inscrire dans une politique économique qui favorise l'évolution structurelle et permette d'amortir l'éventuel contrecoup de la privatisation.

10. Pareille stratégie doit comporter plusieurs éléments. Premièrement, la privatisation étant avant tout une affaire politique, il faut définir l'échelle des opérations, les objectifs à atteindre (y compris les objectifs sociaux) ainsi que les principes directeurs et les méthodes à appliquer. Il importe notamment de promouvoir la transparence et de convaincre tous les intéressés de l'utilité de la privatisation, de façon qu'elle recueille un large appui. Deuxièmement, la privatisation comporte un changement d'optique : les risques commerciaux et les risques en matière d'investissement doivent être assumés non plus par l'Etat, mais par l'entreprise elle-même. Dans le cas

des services publics ou des grosses entreprises d'Etat, il peut être nécessaire de prévoir une privatisation par étapes (apprentissage de l'exploitation selon des critères commerciaux ou constitution en société) pour permettre l'adaptation de ces entreprises à la mentalité du secteur privé et leur redressement avant la cession.

11. Troisièmement, une campagne de promotion efficace et cohérente peut aider à accroître la valeur des entreprises à céder. Quatrièmement, les techniques de vente doivent permettre de concilier "capitalisme populaire" et bonne gestion. Cinquièmement, il faut adapter les techniques compte tenu des objectifs et des différents types d'entreprises (dimensions, situation financière, etc.), de façon à exécuter le programme de privatisation efficacement et au moindre coût. Par exemple, s'il s'agit de privatiser rapidement et à peu de frais de petites entreprises, on peut recourir à des appels d'offres publics. Il ne faut pas oublier que les opérations de privatisation, en particulier celles qui comportent l'émission d'actions, coûtent généralement très cher. Sixièmement, il convient de prévoir des sauvegardes pour empêcher les abus, notamment des garanties écrites dans les contrats de vente ou la conservation par l'Etat d'une "action spécifique" lorsque d'importants intérêts de la nation sont en jeu, comme dans le cas des services publics. Septièmement, il faut établir ou renforcer la législation et les institutions nécessaires pour réglementer les monopoles privatisés. Huitièmement, on doit définir le rôle et l'ampleur de la participation étrangère pour éviter les complications politiques, en particulier dans le cas des services publics et des grandes entreprises (la question ne se pose normalement pas pour les PME). Neuvièmement, il importe d'établir un système de surveillance pour contrôler le respect des engagements concernant, par exemple, l'investissement ou l'emploi, ainsi que pour examiner les résultats de la privatisation, évaluer les gains d'efficacité et faire en sorte qu'ils se traduisent par des avantages concrets pour les consommateurs et pour l'économie. Cela est particulièrement important dans le cas de la privatisation de services publics. Dixièmement, des mesures sociales idoines doivent être prises pour indemniser les travailleurs mis à pied, ainsi que pour améliorer les compétences, encourager la mobilité de la main-d'oeuvre et faciliter la création d'emplois grâce au développement de l'entreprise.

12. Dans la pratique, la nature de la stratégie peut varier en fonction de la taille du secteur public, laquelle influe sur le rythme de la privatisation. Dans certains pays, il peut être nécessaire d'agir rapidement sur plusieurs fronts pour constituer un secteur privé capable de contribuer à la transformation de l'économie et pour mettre en place la structure institutionnelle nécessaire. En Pologne, par exemple, la privatisation doit se dérouler dans un cadre politique démocratique garantissant l'adhésion de la collectivité tout entière, et celle des salariés revendiquant le droit à la propriété collective en particulier. Il faut agir à divers niveaux : transformation du régime de propriété, mise en place du cadre juridique et institutionnel nécessaire, organisation des activités politiques et éveil de la conscience individuelle. La stratégie est articulée autour de plusieurs axes : privatisation de masse (600 grandes et moyennes entreprises); constitution d'entreprises publiques en sociétés et vente de leurs actions à des investisseurs privés; liquidation, suivie de la vente des actifs, de leur

cession ou de leur location en totalité ou en partie à d'autres entreprises. Les entreprises publiques peuvent également être cédées rapidement dans leur totalité quand la propriété des terres et autres actifs fixes dont elles font usage est bien établie. Plusieurs modes de privatisation sont prévus pour les diverses catégories d'entreprises (étatiques, municipales, coopératives, privées ou semi-privées et coentreprises). Diverses techniques sont souvent utilisées en même temps dans chaque catégorie. En outre, on a entrepris 20 études sectorielles portant sur l'état et l'avenir du marché dans certaines branches d'activité, pour aider à choisir une stratégie et une méthode. Pour faciliter les choses, le gouvernement a signé un accord tripartite avec les employeurs et les travailleurs : ces derniers ont six mois pour décider de la forme de la privatisation, mais s'ils ne font pas de proposition, le ministère de la privatisation peut agir à sa guise.

13. Dans les pays qui ne sont pas soumis à de telles contraintes, une démarche progressive est jugée importante pour garantir le succès des opérations sans effet indésirable (Maroc), pour favoriser le développement des entreprises (Portugal) et pour transformer les entreprises publiques en sociétés autonomes gérées selon des critères commerciaux et les remettre d'aplomb avant de les céder au secteur privé (Pays-Bas).

14. Qui dit exploitation commerciale dit réorganisation de l'entreprise et application de principes commerciaux, notamment en matière de tarification, de comptabilité et de résultats, en vue de la rendre viable et rentable. Le Nigéria recourt largement à cette méthode, et les entreprises ainsi réorganisées ne doivent attendre aucune aide de l'Etat; la direction de l'entreprise conclut avec ce dernier un accord par lequel elle s'engage à obtenir certains résultats, moyennant quoi elle peut agir librement. D'autres pays l'utilisent également pour préparer la constitution en société (Malaisie). Les deux méthodes sont parfois confondues, mais il faut faire une distinction entre l'application de critères commerciaux, qui suppose la transformation d'une entreprise en une entité distincte de droit public, et la constitution en société, qui suppose la transformation d'une entreprise en société en commandite par actions (pour les grandes entreprises) ou en société à responsabilité limitée (pour les PME) de droit privé. Dans la mesure où les risques commerciaux et les risques en matière d'investissement ne sont pas pleinement transférés au secteur privé, ces réformes ne sont pas assimilées à la privatisation stricto sensu.

15. La transformation d'entreprises publiques en sociétés joue un rôle important dans les stratégies de privatisation de plusieurs pays, comme l'Australie, la Finlande, la France, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas. Les entreprises ainsi transformées sont censées se débrouiller seules. L'Etat peut leur demander de poursuivre certains buts sociaux et leur accorder pour cela une assistance financière spéciale (comme en Nouvelle-Zélande), mais pour ce qui est des objectifs commerciaux, elles doivent agir de façon autonome et chercher à maximaliser leurs bénéfices ainsi que leur patrimoine net. Cette méthode a été utilisée avec succès pour restructurer des services publics ou de grandes entreprises, assainir leur situation financière et "redorer leur blason" avant leur cession au secteur privé.

16. Au Maroc, la stratégie de privatisation vise plusieurs objectifs : créer un climat de confiance et de crédibilité grâce à l'organisation de campagnes d'information et de promotion axées sur les entreprises publiques qui sont rentables ou peuvent le devenir, qui ont déjà la personnalité juridique, qui jouent un grand rôle dans l'économie sans être des services publics importants et qui sont déjà exposées à la concurrence; convaincre les travailleurs de l'intérêt de la privatisation et entretenir un climat social favorable à l'investissement et à la croissance en choisissant de privatiser des entreprises n'ayant pas de gros problèmes de sureffectif; gagner la confiance des investisseurs en abrogeant les dispositions des années 70 relatives à la "marocanisation" des entreprises, en pratiquant des prix équitables et en favorisant la transparence dans l'évaluation et l'organisation des projets de privatisation; promouvoir le développement régional et la décentralisation de l'actionnariat (pour compléter le mouvement général de décentralisation) en privatisant des entreprises ayant des bases régionales diversifiées.

17. En Côte d'Ivoire, après une première série de cessions plus ou moins réussies dans les années 80 (22 entreprises), le gouvernement a mis au point en 1990 une stratégie permettant d'améliorer la conception et l'exécution du programme de privatisation en cours, qui porte sur 54 entreprises. Entre autres choses, les ventes ne se feront plus au gré des circonstances, mais s'inscriront dans un plan général et obéiront à des règles et principes clairement définis. On a établi des critères pour choisir des entreprises à privatiser, la préférence allant à celles dont la privatisation peut stimuler la production, attirer des investissements privés profitables à la croissance ou rapporter de l'argent à l'Etat. Des directives ont été établies pour traiter le cas des entreprises publiques connaissant de graves problèmes financiers et pour permettre à l'Etat de se désengager totalement de certains secteurs comme les transports, le tourisme et l'agro-industrie.

C. Règlement des conflits d'objectifs

18. La privatisation rend nécessaire de préciser et de concilier différents objectifs pouvant parfois sembler contradictoires. Ainsi, la volonté de tirer un maximum de profit de la vente peut aller à l'encontre de l'accroissement de l'efficacité quand, par exemple, des monopoles sont vendus sans que des mesures réglementaires ou autres soient prises pour les empêcher d'abuser de leur pouvoir. Les objectifs financiers peuvent également entrer en conflit avec des objectifs sociaux comme la protection ou la promotion de l'emploi si l'on donne uniquement la priorité à la maximalisation des recettes sans se préoccuper des investissements futurs des entreprises privatisées. Quand on veut aller vite en besogne, on peut simplifier l'évaluation, par exemple, en se fondant sur la valeur comptable qui peut être très différente de la valeur effective, et recourir à diverses méthodes comme la vente négociée sans appel d'offres, et le rachat d'entreprises par leurs cadres ou leurs salariés. Or, cela peut nuire à l'efficacité, à l'équité, à la transparence et à la privatisation de masse. La vente publique d'actions peut être plus acceptable du point de vue politique et social et favoriser la transparence, mais elle risque de ralentir les opérations ou de les rendre plus coûteuses.

19. La recherche d'un large actionnariat peut également être incompatible avec la promotion d'une bonne gestion ou d'un développement dynamique des entreprises. Au Portugal, par exemple, on craint qu'en cas d'étroitesse du marché boursier, il soit difficile de séparer la propriété de la gestion et que, partant, un large actionnariat soit inconciliable avec le renforcement de la vitalité des entreprises et de l'initiative. La nécessité d'assurer la stabilité du capital des entreprises privatisées, l'apport d'argent frais ou une bonne gestion a conduit à prendre diverses mesures. On peut associer l'élargissement de l'actionnariat, grâce à la fixation de prix abordables pour les petits investisseurs, à la vente de blocs d'actions à un noyau d'investisseurs stratégiques à long terme, par exemple des banques et des compagnies d'assurance (France), ou à une société jouant le rôle d'investisseur principal (Sri Lanka). On a également recours à des mesures d'incitation (comme l'attribution d'actions gratuites) pour encourager les petits porteurs à conserver leurs titres pendant une période déterminée (France, Royaume-Uni). Au Maroc, une remise de 15 % est accordée sur le prix des actions vendues aux salariés si ceux-ci les gardent pendant trois ans. On a constaté une certaine stabilité des petits portefeuilles (France). Pour protéger les entreprises privatisées contre l'instabilité des portefeuilles d'actions des investisseurs institutionnels internationaux, ainsi que pour d'autres raisons de politique générale, certains pays limitent la participation étrangère au capital de ces entreprises (20 % en France, 25 % en Malaisie et 15 % au Royaume-Uni).

20. On s'est demandé si un plan social de sauvegarde de l'emploi assez contraignant, comme celui qui est appliqué en Malaisie, n'impliquait pas en contrepartie un prix de vente plus bas et, par conséquent, des recettes moindres. On peut aussi soulever la question à propos du plan de développement de l'entreprise ou de la branche d'activité, comprenant un programme d'investissement et souvent un plan social, que les investisseurs potentiels doivent présenter en même temps que leur offre d'achat (c'est le cas en Allemagne, en Australie, au Ghana, en Lituanie, en Pologne et au Sénégal). Toutefois, le choix entre un bon prix et un bon plan prévoyant d'importantes garanties sociales peut constituer un faux problème; des investissements nouveaux favorisant la croissance et l'emploi ainsi que la stabilité sociale à long terme peuvent contrebalancer une baisse temporaire des recettes. Ces investissements sont parfois considérables. A Sri Lanka, une des premières privatisations s'est accompagnée d'un investissement de 22 millions de dollars E.-U., ce qui a permis à l'entreprise non seulement de résorber l'excédent de main-d'oeuvre, mais encore de créer en deux ans 1 200 emplois en plus des 3 000 postes existants. Au Pérou, une entreprise productrice de minerai de fer a été vendue aux enchères 120 millions de dollars E.-U. à une société étrangère qui s'est engagée à investir 150 millions de dollars en trois ans. Un gisement de minerai de cuivre a été vendu à l'encan 12 millions de dollars à une autre société étrangère qui devrait investir 560 millions de dollars pour mettre la mine pleinement en valeur. En Lituanie, lors de l'examen des soumissions, un bon plan de développement accompagné de mesures sociales pèse en fait plus lourd dans la balance que le prix offert.

21. Toujours en Lituanie, au cours de l'élaboration du programme, une contradiction a surgi entre les objectifs commerciaux et les objectifs de

distribution. Les défenseurs des premiers ont fait valoir que seule une privatisation selon des critères commerciaux pouvait donner des propriétaires privés compétents. Les partisans de la privatisation par le biais de la distribution de bons, ou privatisation de masse, soutenaient qu'en raison des possibilités limitées d'investissement privé, la privatisation commerciale prendrait beaucoup de temps, que l'inefficacité des entreprises publiques ne serait pas contrebalancée par l'efficacité d'un petit nombre d'entreprises privées, qu'une telle privatisation aurait pour effet de concentrer la propriété dans de mauvaises mains (l'ex-nomenklatura) et que l'Etat devrait compenser la faiblesse des salaires versés en application de la politique et des pratiques antérieures. La deuxième formule a recueilli un large soutien populaire et le Parlement en a fait la clef de voûte du programme de privatisation.

D. Le rôle des objectifs sociaux

22. On peut juger de l'importance accordée aux objectifs sociaux à leur influence sur la conception et l'exécution des programmes de privatisation. Ceux-ci comportent des "dispositions sociales" prévoyant notamment : l'attribution d'une part des actions des entreprises privatisées aux salariés - gratuitement ou avec des remises ou des conditions spéciales de vente - et aux petits investisseurs (principe fondamental de la politique de privatisation dans de nombreux pays); des plans d'actionnariat en faveur du personnel (avec la création d'une société qui emprunte pour permettre aux salariés de racheter leur entreprise); le rachat d'entreprises par leurs cadres ou leurs salariés (quand il n'exige qu'un apport limité de liquidités) dans l'immédiat; la protection de l'emploi dans les entreprises privatisées; des mesures de protection sociale liées à la privatisation, etc. Les pays en transition ont mis en oeuvre des plans de privatisation de masse comportant une large distribution de bons ou de certificats offerts gratuitement ou pour un prix symbolique, qui peuvent être échangés contre des actions d'entreprises privatisées ou des certificats de fonds d'investissement détenant ces actions. Pareilles dispositions, en permettant aux salariés, aux petits investisseurs, aux cadres et à la population dans son ensemble de participer au capital des entreprises privatisées, peuvent aider à mobiliser le public en faveur de la privatisation.

23. On prend également conscience du fait que les problèmes sociaux peuvent compromettre la crédibilité ou le succès de la privatisation. En Thaïlande, par exemple, où la majorité des agents de l'Etat bénéficient de meilleures conditions d'emploi que leurs homologues du secteur privé, les autorités considèrent les aspects sociaux de la privatisation comme le problème numéro 1. Au Ghana et dans bien d'autres pays où le chômage et le sous-emploi sont importants, on craint avant tout que la privatisation entraîne la disparition d'un grand nombre d'emplois.

24. En Malaisie, la volonté de protéger l'emploi a beaucoup influé sur la conception et l'exécution du programme de privatisation. Les pouvoirs publics ont pris les décisions suivantes : aucun salarié des entreprises privatisées ne pourra être licencié dans les cinq premières années suivant la privatisation, sauf pour des motifs disciplinaires; le personnel en surnombre

sera résorbé par le biais des départs naturels, du redéploiement et de l'expansion des activités; le personnel touché par la privatisation se verra offrir un ensemble de prestations correspondant à des conditions d'emploi non moins favorables que celles dont il bénéficiait quand il était au service de l'Etat; il sera libre de faire ou non partie de la nouvelle entreprise; les employés qui voudront partir seront mis à la retraite et recevront immédiatement les prestations auxquelles ils ont droit; ceux qui souhaiteront rester pourront choisir entre deux systèmes, dont l'un reprend les conditions d'emploi des agents de l'Etat et l'autre a une orientation commerciale et offre aux salariés la possibilité, entre autres, d'acheter des actions de l'entreprise et de bénéficier des primes que justifient les résultats de celle-ci. Outre la distribution d'actions aux salariés, des plans d'actionnariat et un système d'actions de fidélité en faveur du personnel peuvent être envisagés, comme dans le cas de la compagnie d'électricité privatisée. Ces mécanismes ont été mis en place pour renforcer la fidélité des salariés envers l'entreprise. En règle générale, les avantages offerts par l'Etat ont incité les salariés à se montrer coopératifs et ont atténué les résistances à la privatisation.

25. Des mesures pour protéger l'emploi dans les entreprises privatisées ont également été prises dans d'autres pays. Au Pakistan, l'emploi est garanti pendant un an après la privatisation; les salariés licenciés à l'expiration de cette période ont droit à des allocations de chômage pendant deux ans et peuvent bénéficier de prêts à la formation et de prêts à des conditions de faveur pour s'établir à leur compte. A Sri Lanka, l'emploi dans les entreprises privatisées est sauvegardé pendant deux ans. Il en va de même dans certains pays d'Europe orientale et centrale. En Pologne, le train de mesures sociales, adapté aux besoins de chaque entreprise privatisée et négocié avec la participation des syndicats, prévoit généralement une période où la réduction des effectifs doit se faire par la voie naturelle; à l'expiration de cette période, l'entreprise doit communiquer son plan concernant l'emploi. Elle doit aussi faire part de ses intentions au cas où elle ferait faillite après la privatisation. Parfois également, l'investisseur accepte d'aider à financer l'acquisition des actions réservées aux salariés. Le gouvernement cherche à rapprocher les parties aux négociations en soulignant la nécessité de voir loin.

26. En Allemagne, on est en train de mettre sur pied un régime spécial pour les services publics à privatiser. On demandera aux salariés des entreprises visées de conclure des contrats privés. Ceux qui refuseront seront pris en charge par une entreprise spéciale de main-d'oeuvre qui maintiendra les anciens arrangements contractuels et "louera" les services de ces personnes aux entreprises privatisées.

27. Au Sénégal, il y a eu des réunions régulières de consultation et d'information avec les chefs d'entreprise et les syndicats. Des dispositions législatives et des mesures d'ordre pratique ont été prises pour sauvegarder l'emploi, objectif important de la politique de privatisation, ainsi que les acquis sociaux des travailleurs. Les salariés ont acheté individuellement ou collectivement des actions ou des actifs des entreprises privatisées. Les repreneurs ont été choisis à l'issue de négociations, en fonction

notamment de la viabilité de leurs plans et de leur volonté de protéger l'emploi ou de créer des postes; toutes choses égales d'ailleurs, la préférence est donnée à ceux qui tiennent compte des aspects sociaux de la privatisation.

E. Liens avec d'autres réformes de l'entreprise

28. Il a été déjà fait mention de l'application de critères commerciaux aux entreprises publiques destinées à être privatisées et de leur transformation préalable en sociétés. Cela s'accompagne souvent d'une restructuration financière visant à accroître la rentabilité et la valeur marchande de l'entreprise. Toutefois, pour des raisons de politique générale ou des raisons financières, l'application de critères commerciaux et la constitution en société ne débouchent pas toujours sur la privatisation. Environ 28 entreprises au Nigéria, 37 en Finlande et plusieurs au Pakistan et aux Pays-Bas ont été transformées de la sorte mais demeurent aux mains de l'Etat. On a eu recours à la gestion selon des principes commerciaux pour améliorer l'efficacité de certaines entreprises destinées à rester dans le secteur public (Nigéria, République-Unie de Tanzanie). Des entreprises publiques ont également été constituées en sociétés en Indonésie et, dans certains cas, leurs actions ont ensuite été vendues sur le marché financier. Parmi les autres réformes de l'entreprise il faut citer la privatisation de la gestion. Ainsi, 35 des 37 hôtels destinés à être privatisés au Maroc, ainsi que plusieurs entreprises dans le même cas, fonctionnent déjà efficacement sous contrat de gestion privée, et leur cession ne devrait pas entraîner de changement notable en dehors de la modification du régime de propriété.

29. En Australie, la privatisation est considérée comme le complément des réformes micro-économiques visant à soumettre davantage les entreprises publiques à la concurrence, ainsi qu'à améliorer leurs résultats grâce à l'adoption de plans d'entreprise et d'objectifs financiers, à la réduction de l'intervention directe de l'Etat et à une meilleure information pour l'évaluation de leur efficacité. Un système d'évaluation des résultats des entreprises publiques a également été mis en place dans des pays comme l'Indonésie et la République de Corée. Ces entreprises y sont classées en plusieurs catégories (trois dans chaque cas) et la loi désigne celles qui devraient être contrôlées (en partie) par l'Etat dans le cadre du système d'évaluation, et celles qui doivent être régies par le marché. Dans la République de Corée, l'Etat laisse jouer les mécanismes du marché lorsqu'il détient moins de 50 % du capital de l'entreprise. De toute évidence, pour que le marché joue un rôle régulateur, il faut qu'il soit ouvert à la concurrence. La privatisation par le démantèlement des monopoles et leur transformation en unités viables plus petites, ainsi que par la multiplication des agents en lice, peut aider à aviver la concurrence entre les entreprises publiques et les entreprises privées. Cette concurrence facilite également la comparaison des résultats et l'évaluation de l'efficacité des entreprises publiques car on dispose de plus de renseignements sur les activités d'entreprises analogues et de secteurs connexes.

30. Aux Pays-Bas, parallèlement au renforcement de la concurrence, les entreprises publiques peuvent être transformées en sociétés publiques ou privées à responsabilité limitée (pour les activités commerciales) ou en fondations (pour les organismes à but non lucratif). Les postes et télécommunications ont été transformées en une société de holding contrôlée à 100 % par l'Etat, avec plusieurs filiales dont une pour les services postaux et une autre pour les télécommunications. L'Etat prévoit de réduire progressivement sa participation pour devenir actionnaire minoritaire, en vendant pour la première fois des actions en 1994. La nouvelle société peut emprunter sur le marché des capitaux privés. Elle n'a pas le monopole des messageries ni des terminaux. Son monopole actuel sur l'infrastructure pourrait être limité par les nouveaux règlements de la Communauté européenne destinés à renforcer la concurrence tant dans les services postaux que dans les télécommunications. La constitution d'entreprises publiques en sociétés ainsi que la déréglementation ont avivé la concurrence pour les sociétés à responsabilité limitée détenues par l'Etat ainsi que pour les entreprises du secteur privé. Elle peut être suivie par la vente d'une partie ou de la totalité des intérêts de l'Etat (comme dans le cas de la Postbank). On peut choisir cette forme de privatisation progressive pour des raisons économiques si l'on attend de la transformation en sociétés, conjuguée à des mesures de restructuration appropriées, une augmentation de la valeur nette des entreprises et donc de leur valeur marchande au bout d'un certain temps, avant qu'elles soient mises en vente (exemple de la Postbank). En exposant les intéressés à des risques plus grands, en leur conférant des responsabilités accrues et en leur offrant des possibilités de se développer, cette méthode a provoqué un "choc culturel" permettant de faire démarrer les réformes structurelles d'inspiration commerciale nécessaires à l'amélioration de l'efficacité. Le financement privé de l'infrastructure (tunnels et ponts) est une autre forme de privatisation. La sous-traitance à l'extérieur est utilisée principalement pour les services d'appui et les activités auxiliaires. L'application de critères commerciaux dans le domaine des arts et des sports progresse également.

31. En France, un certain nombre d'entreprises publiques sont passées du secteur privé au secteur public et sont retournées ensuite au secteur privé. Au cours de leur passage dans le secteur public, plusieurs entreprises ont été restructurées et placées sur des bases solides avant d'être rendues au secteur privé. Lorsque les entreprises publiques sont capables de soutenir la concurrence des entreprises privées, la privatisation apparaît comme l'aboutissement logique du processus de restructuration. En outre, les équipes de gestion, que ce soit des entreprises publiques ou des firmes privées, ont souvent les mêmes origines ou la même formation. Les grandes écoles de gestion ont fourni des dirigeants aux deux secteurs, et cet élément peut constituer un facteur favorable aux privatisations.

32. Bien souvent, quand le secteur privé est relativement étroit ou peu efficace, comme c'est le cas dans beaucoup de pays en développement à faible revenu, il est difficile d'accroître l'efficacité des entreprises publiques avant leur vente et les possibilités de cession sont limitées. Il est alors indispensable que l'Etat s'emploie à améliorer les résultats des entreprises publiques en les soumettant à une discipline commerciale, que ce soit ou non

en vue d'une privatisation, ainsi qu'à renforcer le secteur privé en favorisant la concurrence et en prenant des mesures d'encouragement, notamment dans le domaine financier, juridique et administratif, de façon à étayer le développement des entreprises et du secteur privé. Le calendrier et l'enchaînement des réformes ainsi que l'organisation des ventes revêtent une importance capitale en pareils cas.

33. Toutefois, dans bon nombre de ces pays, les obstacles à la réforme ou à la privatisation du secteur paraétatique demeurent considérables. Dans la République-Unie de Tanzanie, les principales entraves sur le plan technique sont notamment le manque de directives claires quant au niveau de la participation de l'Etat et le manque d'expérience en ce qui concerne la négociation, l'évolution, la question de la dette et le traitement des travailleurs licenciés. L'absence de cadre institutionnel bien défini constitue également un obstacle; c'est en partie pour le surmonter qu'une commission de réforme du secteur paraétatique, investie de pouvoirs de négociation et bénéficiant de l'appui des différents ministères, a été créée en 1992 pour simplifier le processus de négociation et d'approbation. Plusieurs négociations en cours butent sur la question du règlement des dettes, en particulier dans le cas des entreprises insolvables pour lesquelles le produit de la vente des actifs ne couvrirait pas le montant des arriérés. Pour redresser ces entreprises, il apparaît nécessaire de créer un environnement favorable et notamment de réformer le régime fiscal. Parmi les autres mesures prises, on peut citer la restructuration du secteur financier, le développement du financement à long terme et du marché des capitaux ainsi que les réformes juridiques et réglementaires, dont la révision du droit des sociétés. Les progrès sont toutefois très lents. Ces mesures ne touchent pour l'instant qu'une minorité des 300 entreprises publiques commerciales, et ce ne sont pas des mois mais des années qu'il faudra pour mener à bien les opérations. Au Niger, également, le manque d'agents économiques dans le secteur industriel et les carences de l'information ont entravé les progrès. La contraction des maigres ressources de l'Etat, due à l'évolution défavorable du marché de l'uranium, à la sécheresse et à une baisse générale de l'activité économique, fait que le gouvernement n'est pas en mesure d'assumer les dépenses liées à la réforme du secteur paraétatique.

II. CONSIDERATIONS MACRO-ECONOMIQUES

34. Presque tous les programmes de privatisation s'inscrivent dans des réformes structurelles ou une libéralisation de l'économie nationale, visant à : réduire le rôle prépondérant de l'Etat par rapport au secteur privé; actualiser les fonctions et les structures de l'Etat pour qu'il puisse mieux aider le secteur privé à jouer un rôle de premier plan dans le développement économique national; accroître la concurrence et l'efficacité; internationaliser l'économie nationale. Plus précisément, les objectifs sont les suivants : développement et renforcement des marchés de capitaux et des institutions financières, notamment grâce à la privatisation de banques commerciales et de caisses de retraite; libéralisation des changes et du commerce; promotion de la déréglementation, réforme du régime fiscal, libération des prix et suppression des subventions; promotion de l'investissement étranger et des exportations; assainissement des entreprises

publiques et renforcement du secteur privé. Pour les pays en transition d'Europe centrale et orientale et pour l'ex-Union soviétique, la privatisation fait partie intégrante d'une restructuration générale de l'économie pour soumettre celle-ci aux lois du marché.

35. Le rythme ou l'échelonnement des réformes structurelles et des mesures de libéralisation peut avoir des répercussions importantes sur la privatisation. Par exemple, la libération des prix pour qu'ils trouvent leur niveau d'équilibre en fonction du marché, jointe à la réduction ou à la suppression des subventions pour certains biens ou services, peut susciter des pressions inflationnistes, notamment par la biais de la hausse des salaires. L'instabilité des prix et tout durcissement de la politique monétaire pour combattre l'inflation risquent de créer un climat d'incertitude et de décourager l'investissement privé. Quand il y a déjà pénurie de biens, le problème de l'inflation est aggravé, en particulier si l'économie est en même temps menacée par un excédent monétaire. En pareil cas, la libéralisation du commerce et des paiements risque de peser lourdement sur la balance des paiements et de mettre à mal les réserves en devises. De ce fait, et aussi parce qu'il faut juguler l'inflation, il peut être nécessaire de maintenir des taux d'intérêt élevé - d'où des incertitudes et des pressions compromettant le succès des opérations de privatisation ou la survie des entreprises privatisées.

36. Pour que la privatisation donne les résultats escomptés, il est donc important d'entreprendre des réformes structurelles et d'adopter des mesures de libéralisation de façon à garantir une certaine stabilité macro-économique dès la phase préparatoire. Une forte inflation déforme les signaux donnés par les prix, provoque un climat d'incertitude, complique l'évaluation des actifs et présente des risques supplémentaires pour les investisseurs. Ces derniers peuvent en fait préférer des instruments financiers à rendement fixe, comme les obligations, aux actions qui peuvent subir le contrecoup des mesures monétaires et budgétaires prises pour lutter contre l'inflation. Des taux d'intérêt élevés découlant d'un durcissement de la politique monétaire peuvent provoquer une récession, rendant difficile à l'économie d'assimiler les travailleurs mis à pied. Cette situation n'est guère propice à l'instauration d'un climat de confiance encourageant l'investissement privé, ni à l'établissement de conditions optimales pour la cession d'entreprises publiques. Après la privatisation, si des pressions inflationnistes, des taux d'intérêt élevés et l'austérité monétaire persistent, les entreprises considérées risquent d'avoir du mal à se procurer les capitaux nécessaires. Le développement des PME peut également être entravé, ce qui paralyse la création d'emplois. Si, comme on l'a déjà indiqué, des déséquilibres externes viennent s'ajouter aux déséquilibres internes, il n'est pas possible de libéraliser les importations sans grever encore les réserves en devises; par ailleurs, si l'on continue à restreindre les importations, le marché sera privé de la "dose" de concurrence nécessaire et les entreprises privatisées ne pourront pas se procurer les biens dont elles ont absolument besoin, ou du moins acheter des produits aux prix internationaux. Ces entreprises risquent donc de ne pas pouvoir soutenir la concurrence internationale à armes égales. Les investisseurs étrangers peuvent aussi rester en retrait à cause de l'inflation et de ses effets sur la croissance, et à cause de la limitation

des importations découlant des difficultés de balance des paiements. Par exemple, dans la Fédération de Russie, le programme de privatisation à grande échelle a été précédé en 1991 et 1992 par une déréglementation des prix et d'autres mesures de libéralisation. Récemment, le rythme de la privatisation a ralenti, en partie à cause de la situation politique, mais aussi en raison des difficultés économiques persistantes. Ce dernier facteur, joint aux carences de l'infrastructure ainsi que du cadre juridique et réglementaire, a découragé l'investissement étranger qui n'a pas répondu aux attentes. Qui plus est, l'importance de l'inflation, la forte dévaluation du rouble et la méfiance croissante de la population à l'égard des programmes de privatisation ont provoqué une nette dépréciation des bons de privatisation de masse sur le second marché, ce qui compromet la réalisation de l'objectif initial, à savoir permettre aux gens d'avoir leur part du patrimoine national.

37. Le cas de la Bulgarie illustre également les problèmes posés par l'inflation ou l'hyperinflation. Dans ce pays, la privatisation est organisée dans un contexte macro-économique défavorable, caractérisé par une inflation galopante (80 % en 1992), des taux d'intérêt élevés (47 % en janvier 1993) et un chômage considérable (dans l'agriculture, le commerce et le secteur du bâtiment et des travaux publics). L'inflation aura pour effet d'ôter toute signification à la distinction qui est faite entre les privatisations opérées par les ministères (jusqu'à 10 millions de leva) et celles qui sont effectuées par l'Agence de privatisation (plus de 10 millions de leva). Cela risque de faire passer bon nombre des 289 unités de la première catégorie dans la seconde, où 84 entreprises sont inscrites pour 1992/1993, et d'alourdir ainsi considérablement la charge de l'Agence de privatisation. Le taux très élevé d'inflation oblige également à réviser l'évaluation des actifs, d'où un accroissement des dépenses préparatoires. Qui plus est, les taux d'intérêt élevés grossissent les dettes des entreprises publiques et limitent l'utilisation de crédits bancaires pour les opérations de privatisation. Cependant, la privatisation étant menée sous la pression politique, on compte sur des résultats rapides qui sont d'ailleurs nécessaires à la crédibilité des opérations. Dans ce pays, comme dans d'autres connaissant une situation analogue, le choix se réduit souvent à retenir la solution la moins mauvaise.

38. Au Portugal, la privatisation s'est déroulée dans un contexte macro-économique très favorable, dû en grande partie aux avantages découlant de l'adhésion de ce pays à la Communauté européenne en 1986, qui a entraîné des réformes structurelles et une augmentation des investissements, notamment de fonds structurels communautaires et d'investissements étrangers directs.

39. Le succès d'un grand programme de privatisation est étroitement lié au budget de l'Etat, en particulier du point de vue de son effet à court terme sur les finances publiques. Dans certains pays, l'Etat est confronté à un choix difficile : faut-il utiliser les recettes provenant de la privatisation pour rembourser la dette à long terme et atténuer le déficit budgétaire, ou plutôt pour financer des mesures de protection afin de réduire au minimum les problèmes sociaux ? L'adoption de mesures transitoires pour assurer un passage sans heurt au secteur privé peut également coûter très cher sur le plan budgétaire (comme dans la République-Unie de Tanzanie). Par ailleurs, la

privatisation est parfois longue à se traduire par une augmentation des recettes publiques, augmentation qui peut exiger des réformes fiscales et en particulier une révision de l'assiette de l'impôt.

40. Pour que la privatisation soit efficace, il est essentiel que les entreprises privatisées assument pleinement les risques commerciaux et les risques en matière d'investissement, y compris le risque de faillite. Cela suppose la mise en place d'un cadre juridique et réglementaire idoine et l'application des lois. On peut toutefois s'interroger sur ce qui se passerait en cas de licenciements massifs provoqués par des faillites. L'Etat peut intervenir en reprenant à sa charge les grosses dettes, mais cela a des incidences sur le budget. Cette situation est assez fréquente dans les pays d'Europe centrale et orientale où de nombreuses entreprises commerciales ont été affaiblies par l'effondrement du CAEM et tomberaient très vraisemblablement en déconfiture si l'on appliquait à la lettre les règles financières et commerciales. Dans les pays en développement, il faut en pareil cas faciliter l'accès des pouvoirs publics et des entreprises touchées non seulement à des ressources financières, mais encore aux marchés d'autres pays.

III. ROLE DE L'ETAT

Transformation du rôle des secteurs public et privé

41. Le rééquilibrage des secteurs public et privé inhérent à la privatisation suppose que l'Etat se retire des activités que le secteur privé est mieux à même d'assumer, de façon à pouvoir concentrer son énergie et ses ressources sur ses fonctions "de base" et agir là où le marché échoue. Les pouvoirs publics sont particulièrement bien placés pour se charger des fonctions ci-après : encourager la concurrence et une répartition efficace des ressources grâce aux politiques de commerce et de concurrence, et à des instruments réglementaires appropriés; créer un environnement qui soutienne et facilite le développement du secteur privé, l'innovation technique, l'évolution des structures et la croissance de la productivité au moyen de politiques adéquates aux niveaux macro-économique, technologique, industriel, de la mise en valeur des ressources humaines et dans d'autres secteurs, notamment pour attirer des investissements étrangers en vue du développement des entreprises, de l'industrie et de l'infrastructure; protéger l'environnement et veiller à la sécurité nationale; et fournir des services économiques et sociaux essentiels, ainsi qu'une protection sociale et des dispositifs de lutte contre la pauvreté. Le gouvernement doit également remédier aux insuffisances du marché, c'est-à-dire intervenir là où les investissements nécessaires font défaut parce que trop lourds ou non rentables pour le secteur privé, par exemple dans l'infrastructure ou dans certaines activités de recherche-développement.

42. Dans les pays membres de la Communauté européenne, divers règlements communautaires, notamment dans le domaine de la politique de la concurrence, influent de plus en plus sur la redéfinition du rôle des gouvernements en mettant fin à la protection des entreprises publiques et en renforçant la concurrence et les disciplines du marché dans le secteur public. Certains de ces pays, encore à la traîne, s'emploient ainsi à réduire le rôle des pouvoirs

publics et à encourager une concurrence accrue pour faciliter l'adaptation de leur économie aux règlements en question, et pour se préparer à la mise en place de l'union économique et monétaire d'ici à la fin de la décennie.

43. Même si le renforcement du secteur privé, associé à une redéfinition ou une compression du secteur public, n'est plus remis en cause, des différences subsistent entre les pays, concernant la nature des services stratégiques ou essentiels que l'Etat doit continuer de fournir. De fait, la définition des secteurs "stratégiques" peut devenir un enjeu politique mouvant, les opposants à la privatisation de telle ou telle entreprise parvenant parfois à faire classer celle-ci parmi les entreprises "d'intérêt stratégique". Pour éviter une telle situation, il importe au plus haut point de définir d'emblée l'ampleur de l'opération de privatisation dans le cadre de la stratégie correspondante. De surcroît, si l'objectif est d'encourager la concurrence entre les entreprises publiques et leurs rivales étrangères, et, partant, de permettre à terme leur privatisation, il est préférable de ne pas donner une définition trop large des secteurs "stratégiques".

44. Dans de nombreux pays, les raisons pour lesquelles l'Etat s'était engagé au départ dans certaines activités, notamment la fourniture de services publics comme l'électricité, les communications et l'approvisionnement en eau (ampleur et coût des investissements, économies d'échelle, domaine visé, etc.) restent valables. Cependant, comme on le verra plus loin, même si l'Etat doit continuer d'assumer ces activités, une concurrence peut être envisagée, de même qu'une intervention (accrue) du secteur privé. De fait, en raison des contraintes budgétaires, ce dernier peut être indispensable pour développer ou moderniser les activités en question.

45. Par ailleurs, il peut être difficile à l'Etat de se retirer rapidement des activités économiques les plus importantes, faute de capitaux privés ou de compétences en matière de gestion et de culture d'entreprise. Des contraintes politiques ou administratives (manque de capacités appropriées de réglementation, par exemple) peuvent également s'opposer au désengagement de l'Etat. Dans de pareilles circonstances, pour assurer le rééquilibrage nécessaire, il lui faudra parfois réduire son soutien aux entreprises publiques ou assortir celui-ci de conditions plus strictes, mener des politiques propres à améliorer leurs résultats en les exposant à la concurrence et encourager la croissance du secteur privé, notamment par le biais de coentreprises. Des politiques similaires ont été mises en oeuvre dans plusieurs pays (comme la Chine).

46. La diversité des pratiques peut être illustrée par des exemples de mesures prises dans des services publics tels que les télécommunications, l'électricité et les chemins de fer. Ainsi qu'il a déjà été noté, ces secteurs continuent d'être considérés dans de nombreux pays, notamment ceux à faible revenu, comme des branches d'activité stratégiques et, partant, non privatisables. En tout état de cause, en l'absence de dispositions législatives et des capacités voulues de réglementation (ce qui est souvent le cas dans beaucoup de ces pays), on peut se demander s'il serait judicieux de les privatiser, puisqu'une telle mesure reviendrait à transférer des rentes économiques au secteur privé. Cependant, plusieurs pays les ont restructurés

et privatisés, et ont ouvert les secteurs compétitifs à la concurrence. Ainsi, l'Argentine, la Malaisie, la République de Corée et le Venezuela, entre autres, ont privatisé les télécommunications. Aux Etats-Unis d'Amérique, ce secteur est sous contrôle privé. Dans certains cas, le programme de privatisation va jusqu'à encourager la concurrence dans des services essentiels, ainsi que dans d'autres secteurs (Japon, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni). En Colombie, les services de télécommunications de base sont sous-traités à une société privée. En revanche, en Jordanie, la société de télécommunications qui fournit les prestations de base doit être transformée en entreprise commerciale, d'autres services étant sous-traités à des exploitants privés. La production d'électricité est ouverte à la concurrence dans divers pays (Etats-Unis, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni et Sri Lanka). En Côte d'Ivoire, le secteur de l'électricité est concédé à un exploitant privé. Dans l'industrie des chemins de fer, l'Etat colombien assure la gestion du réseau, mais sous-traite les services ferroviaires à une compagnie privée. Au Japon, dans le cadre d'une opération de privatisation assortie d'un développement de la concurrence, la société nationale des chemins de fer a été scindée en six compagnies régionales; les opérations de fret ont été transférées à une entreprise nationale indépendante ayant accès aux mêmes réseaux ferroviaires. Le Canada a accordé à un exploitant privé une licence l'autorisant à concurrencer la compagnie ferroviaire d'Etat. Aux Etats-Unis, le service de fret ferroviaire CONRAIL a été privatisé.

47. De même, les pratiques varient en ce qui concerne la fourniture de services publics tels que la collecte et l'évacuation des déchets solides, les opérations de transit, la rénovation urbaine et la voirie. Si de nombreux pays estiment que ces activités relèvent du secteur public, d'autres, comme la Colombie, les Etats-Unis, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, en sous-traitent une partie au secteur privé. Quelques pays, tels les Etats-Unis, l'Indonésie, la Malaisie, les Pays-Bas et la Thaïlande, encouragent également l'exploitation et le développement privés de certains équipements comme les autoroutes à péage et les ponts, en cédant des droits d'exploitation à des partenaires du secteur privé.

48. En Nouvelle-Zélande, l'application des principes de fonctionnement du secteur privé, mis à part les objectifs de profit, a été étendue aux organismes chargés de fournir des services sociaux, notamment les hôpitaux et, dans une moindre mesure, les établissements scolaires. Des éléments relevant de la même démarche ont été également appliqués à des organismes clés (non commerciaux). Ceux-ci mènent ainsi leurs activités en fonction d'objectifs spécifiés, versent une redevance sur leurs avoirs et disposent d'une importante marge de manoeuvre dans le choix des ressources qui présentent le meilleur rapport qualité-prix, y compris le personnel. Leurs responsables ont des relations d'égal à égal avec leur ministre de tutelle en matière d'administration. Les activités de certaines institutions s'ouvrent progressivement à la concurrence. Des appels d'offres ont par exemple été lancés pour l'exploitation de deux nouveaux établissements pénitentiaires, domaine qui auparavant relevait exclusivement du Département de la justice.

49. Aux Etats-Unis, où l'économie est essentiellement privée, le processus de privatisation a privilégié la fourniture de services et d'équipements

publics par des intérêts privés, plutôt que la vente d'entreprises publiques. La sous-traitance des services publics est la forme la plus répandue de privatisation. Ces arrangements ont englobé la collecte et l'évacuation des déchets solides, la construction et la gestion d'établissements pénitentiaires, les opérations de transit et les soins de santé. Le développement privé de l'infrastructure découle des contraintes budgétaires du gouvernement, ainsi que de la baisse de près de 50 % de la part du PNB consacrée au financement de travaux publics, de la diminution, dans des proportions analogues, de la part de l'administration fédérale dans les dépenses totales de la nation consacrées à l'infrastructure des transports, et de la préférence manifestée par les contribuables pour des redevances versées directement par les usagers, plutôt que des impôts ou un relèvement des taxes sur les combustibles. De nombreux équipements collectifs peuvent générer suffisamment de recettes au titre des redevances d'utilisation et des aménagements commerciaux connexes pour attirer un financement privé. Tel est le cas par exemple des autoroutes et des ponts à péage, des aéroports, des réseaux ferroviaires interurbains à grande vitesse et des installations d'épuration des eaux. Cependant, des garanties de l'Etat s'avèrent parfois nécessaires pour attirer des capitaux privés.

B. Transformations institutionnelles

50. Le processus de privatisation, conjugué à d'autres réformes structurelles, a entraîné des mutations institutionnelles, qu'il s'agisse de remodeler ou de moderniser les structures de l'Etat, de créer de nouvelles institutions pour la privatisation, la réglementation et d'autres fonctions ou, dans le cas des pays en transition, de mettre en place les principales structures d'une économie de marché.

51. En Allemagne, la transformation d'une économie dirigée en économie de marché dans la partie orientale comporte, par rapport à la privatisation, une dimension supplémentaire qui consiste à réduire le rôle de l'Etat dans certains secteurs d'une économie mixte. Ce processus a dû s'attaquer au problème d'une privatisation massive et de la conversion de tout un système d'économie dirigée en structures d'entreprises privées compétitives en un minimum de temps. Les mesures prises ont notamment été les suivantes : création d'une union monétaire et économique, avec l'extension des règles de marché de l'ex-République fédérale à l'ex-République démocratique allemande (RDA); transformation de 330 conglomérats naguère prédominants en plus de 8 000 sociétés à responsabilité limitée ou en commandite par actions en vertu d'un texte juridique unique; mise en place d'un organisme para-étatique de privatisation (la Treuhandanstalt) en tant que propriétaire légal de la quasi-totalité des entreprises publiques de l'ex-RDA; fractionnement ultérieur de ces 8 000 sociétés en quelque 13 000 entreprises en vue de faciliter la privatisation et de renforcer la compétitivité; et établissement d'une étroite collaboration entre la Treuhandanstalt et l'Office des ententes pour encourager la concurrence et prévenir les abus de position dominante. Le résultat de ce processus a été une transformation structurelle extrêmement rapide.

52. En Colombie, on s'est surtout attaché à redéfinir le rôle de l'Etat et des associations professionnelles dans les secteurs de production, ainsi que les relations de ces derniers avec l'Etat et la société en général, afin de rationaliser leurs rôles respectifs et d'encourager une réelle concertation entre toutes les parties concernées. Il a fallu pour cela créer divers mécanismes consultatifs pour le dialogue entre le gouvernement et le secteur privé en matière de politiques, notamment un conseil de l'industrie, un conseil des normes et de la qualité et un conseil national du développement technologique et industriel (pour centraliser le financement et la promotion de la technologie au niveau national). De plus, le Ministère du développement économique et deux de ses directions (l'une chargée de l'industrie et du commerce, l'autre des entreprises) ont été restructurés et leurs rôles redéfinis en vue d'assurer une déréglementation, de lever les obstacles au commerce extérieur et les contrôles internes sur les entreprises, les branches d'activité marchande et les marchés, et de renforcer l'initiative privée, l'esprit d'entreprise, l'efficacité administrative, le développement technique et la concurrence. La fonction statutaire de l'Institut pour la promotion de l'industrie consiste d'abord à encourager et à financer des projets d'investissement, puis à les confier à des tiers; il a sensiblement contribué à l'essor et au renforcement de l'industrie privée. Dans le secteur du développement technologique et des normes de qualité, des efforts sont déployés pour appuyer l'acquisition et l'adaptation de techniques, encourager la qualité et renforcer la formation technique et la protection de l'environnement. Un Fonds pour la modernisation industrielle et le développement technologique (FOMITEC), doté d'une personnalité juridique distincte, a été créé; il sera financé par des sources aussi bien publiques que privées.

C. Concurrence et réglementation

53. La privatisation soulève les questions de la concurrence et de la réglementation. Sans un environnement concurrentiel, la privatisation ne peut pas produire les gains d'efficacité escomptés. En fait, l'une des principales leçons tirées des opérations de privatisation est que, si le régime de propriété est souvent important, la concurrence compte encore plus. La question de la concurrence occupe donc une place centrale dans le processus de privatisation.

54. Là où le marché est concurrentiel, c'est-à-dire où il n'y a pas de barrières à l'entrée, la concurrence peut être encouragée ou renforcée grâce à des politiques appropriées dans le secteur du commerce et de la concurrence et à un environnement (y compris ses aspects macro-économiques) propice au développement de l'esprit d'initiative et des entreprises, notamment les PME.

55. Dans le cas d'un marché non concurrentiel ou monopolistique, c'est-à-dire là où une entreprise unique peut assurer la totalité de la production d'une branche d'activité plus efficacement que plusieurs entreprises, le problème est beaucoup plus complexe. Une telle situation peut se produire lorsque les caractéristiques de la demande, des coûts ou de la technique concernée, ou l'étroitesse du marché, constituent de réels obstacles pour de nouveaux

arrivants. Dans ces conditions de "monopole naturel", il peut y avoir conflit entre le rapport coût-efficacité et le principe de concurrence; il se peut que la concurrence par les prix soit renforcée par la présence d'un nombre accru d'entreprises sur le marché, mais l'arrivée de nouvelles firmes risque d'entraîner une hausse des coûts unitaires et, partant, une diminution du rapport coût-efficacité. Ainsi, en privatisant un "monopole naturel", il faut tenir compte de cette corrélation concurrence/rentabilité. Cependant, on peut introduire une concurrence en libéralisant l'accès au marché - notamment en supprimant d'éventuelles restrictions statutaires - et en ouvrant celui-ci à la concurrence étrangère. Parfois, la menace d'une pénétration peut être une forme suffisante de pression concurrentielle. Cela étant, en fonction de la nature du marché ou de l'entreprise, une période d'ajustement peut s'avérer nécessaire, durant laquelle l'entreprise sera éventuellement transformée en société commerciale et assainie sur le plan financier, avant d'être soumise au libre jeu de la concurrence.

56. La question de la réglementation est particulièrement pertinente dans le cas des services publics qui, ainsi qu'il a été mentionné plus haut, peuvent comprendre aussi bien des "monopoles naturels" que des secteurs compétitifs. Les "réseaux de transport" des services d'intérêt public - lignes électriques, conduites de gaz et d'eau, réseaux des télécommunications ou des chemins de fer, par exemple - sont des "monopoles naturels" en ce sens que les investissements, les coûts fixes irréversibles ou les économies d'échelle qui leur sont propres constituent, du fait de leur importance, autant de barrières à l'entrée. Cependant, d'autres secteurs de ces mêmes services peuvent être ouverts à la concurrence par le raccordement aux réseaux. Ainsi, dans le secteur de l'électricité, les opérations de production et de distribution peuvent être confiées à des tiers. Dans les télécommunications, la concurrence peut, au-delà de l'interconnexion, s'étendre à la création de nouveaux réseaux, à la fourniture de matériel aux usagers, aux services à valeur ajoutée tels que la transmission de données, etc. Dans les chemins de fer, un exploitant privé peut, comme au Canada, être autorisé à accéder au réseau ferroviaire pour concurrencer la compagnie d'Etat.

57. Dans les cas où la remise en cause du rôle du secteur public ne nuit pas au rapport coût-efficacité, il est possible d'encourager la concurrence dans les services d'utilité publique en réglementant les conditions d'accès au marché, notamment les modalités de raccordement aux réseaux. Là où un secteur particulier peut être entièrement cédé à des tiers (par exemple, la fourniture de services à valeur ajoutée ou de matériel destiné aux utilisateurs dans les télécommunications), la concurrence est le meilleur mécanisme de régulation; cependant, une politique appropriée peut être nécessaire pour protéger celle-ci. Une politique de concurrence peut également s'avérer indispensable pour épauler les organes de contrôle des services publics et pour remédier à toute carence de leur part en matière de réglementation. Ainsi, en fonction de la situation et des secteurs considérés, la concurrence, l'action des pouvoirs publics en ce domaine et la réglementation économique peuvent toutes jouer un rôle en encadrant telle ou telle branche d'activité en vue d'une meilleure efficacité.

58. La réglementation des services publics peut englober divers objectifs, économiques, techniques, écologiques et autres. La réglementation économique vise à protéger les intérêts des consommateurs sur le plan des prix, de la sécurité et de la qualité du service, à promouvoir l'efficacité, y compris par le biais de la concurrence là où celle-ci est possible, et à encourager l'innovation et l'accroissement de la productivité. De nombreux pays s'appliquent à cet effet à réglementer les prix et, dans une moindre mesure, le taux de rentabilité. La réglementation technique se fonde sur le respect de normes techniques, sanitaires et d'hygiène publique (normes sanitaires pour l'approvisionnement en eau potable, par exemple). Elle peut s'inscrire dans le cadre d'une réglementation de la qualité. Dans le cas de l'électricité et de l'eau, la régulation économique est étroitement liée à la réglementation de l'environnement et à la lutte contre la pollution, en ce qui concerne par exemple la production d'électricité ou le traitement et l'évacuation des eaux usées. Cependant, les dispositions réglementaires d'ordre technique et écologique ne se limitent pas aux services publics. La réglementation de ces derniers peut également recouvrir d'autres aspects de la politique de l'Etat, notamment des objectifs d'action sociale ou de distribution tels que l'octroi de subventions (directes ou autres) pour la fourniture de services essentiels à certains groupes sociaux.

59. Si de nombreux pays développés disposent de toute une panoplie de lois et d'organes dans divers domaines (pratiques commerciales, législation anti-trust, contrôle des services publics) pour encourager la concurrence et réglementer les services et réseaux, et s'ils peuvent mobiliser les investissements ou les techniques nécessaires pour élargir la concurrence dans des secteurs tels que les télécommunications, tel n'est pas le cas pour bon nombre de pays en développement ou de pays en transition. Ces derniers devront sans doute s'orienter vers des solutions adaptées à leur situation, à leurs besoins et à leurs ressources. Cependant, quelles que soient les formules qu'ils adoptent, il leur faudra mettre en place des capacités appropriées de réglementation, notamment des dispositions législatives et des institutions visant à promouvoir la concurrence et à réglementer les services publics. Même si ces pays souhaitent uniquement conférer à ceux-ci une orientation commerciale ou les sous-traiter à des exploitants privés, de telles capacités restent indispensables. Un cadre réglementaire approprié peut également s'avérer nécessaire pour attirer un financement privé en vue de développer l'infrastructure des services publics : un tel cadre peut constituer une forme de garantie pour les investisseurs éventuels et les aider à évaluer la rentabilité et les coûts financiers et à élaborer leurs plans d'investissement et d'activité commerciale.

60. En Australie, la restructuration récente des télécommunications a consisté à la fois à encourager la concurrence et à réglementer un secteur d'activité bénéficiant d'un "monopole naturel". Trois entreprises publiques étaient concernées : Telecom, qui exploitait le réseau intérieur de télécommunications; Overseas Telecommunications Corporation (OTC), qui gérait le réseau international; et Aussat, qui fournissait les services locaux et internationaux de liaison par satellite. Telecom était également chargé de toutes les fonctions de réglementation. Après avoir annoncé une série de réformes visant à promouvoir la concurrence dans ce secteur, notamment la

fusion de Telecom et OTC en une nouvelle compagnie, Australian and Overseas Telecommunications Corporation (AOTC), le gouvernement a vendu Aussat à une entreprise privée, Optus, et l'a autorisé à faire concurrence à AOTC en créant un second réseau. AOTC conserve une position de monopole dans certaines de ses activités et la concurrence entre cette entreprise et Optus en est encore au stade du duopole, mais une véritable concurrence devrait être introduite d'ici à 1997. En même temps, les fonctions de réglementation de Telecom ont été transférées à un organe indépendant de contrôle, Austel, chargé de protéger des entreprises rivales d'un comportement anticoncurrentiel et les consommateurs d'un abus de position dominante, ainsi que de faire appliquer les règlements techniques et d'encourager l'efficacité dans ce secteur d'activité. Ainsi a pris fin une situation où le propriétaire/exploitant était également responsable de la réglementation, ce qui pouvait nuire à une concurrence loyale.

61. Au Royaume-Uni, le gouvernement a établi un système de réglementation distincte pour les services de distribution privatisés. Pour chacun des secteurs concernés, un organe de contrôle indépendant doté d'un large éventail d'attributions et de fonctions veille aux intérêts des consommateurs. Chaque entreprise privatisée de service public applique un barème des prix qui, dans la plupart des cas, limite les hausses annuelles des prix au taux d'inflation, voire à un niveau généralement inférieur. Outre les gains d'efficacité réalisés sous la forme d'un abaissement des prix à la consommation, les consommateurs bénéficient d'autres avantages, notamment le droit à une indemnisation si les services de distribution ne sont pas conformes à telle ou telle norme imposée. Le gouvernement a choisi de réglementer les prix plutôt que le taux de rentabilité afin de mieux encourager les entreprises à renforcer leur efficacité.

62. En Malaisie, de nouveaux organes de réglementation chargés de protéger les intérêts des consommateurs en surveillant les prix, la qualité et l'offre de services ont été créés pour les télécommunications, l'administration postale, le gaz, l'électricité et les chemins de fer. Les organes actuels continuent de remplir des fonctions de réglementation pour les ports et les routes, tandis que l'Etat reste responsable de l'alimentation en eau. Il est également envisagé de créer un organe de ce type pour les aéroports. Le rôle des organes de réglementation consiste à concilier les objectifs de protection du consommateur et de soutien au développement rationnel de toutes ces branches d'activité. A moyen terme, ils seront regroupés dans les trois secteurs ci-après : télécommunications, transport et services de distribution. La question de la création d'une autorité unique est à l'étude. En Colombie, une commission de contrôle des télécommunications a été créée afin d'encourager et de réglementer la concurrence, de protéger les intérêts des consommateurs, d'attribuer des licences pour la fourniture de services de base et de proposer des barèmes, des redevances ou des tarifs correspondants à payer par le concessionnaire. Pour les ports, un organe de tutelle a également été mis en place, ses attributions étant les suivantes : accorder des concessions, en principe pour 20 ans, à des entreprises portuaires régionales sous contrôle privé chargées de l'exploitation des services portuaires, promouvoir la concurrence et déterminer une formule de tarification compatible avec l'objectif consistant à assurer des services portuaires

internationalement compétitifs et à encourager de nouveaux investissements productifs.

IV. ASPECTS TECHNIQUES, JURIDIQUES, FINANCIERS ET AUTRES

A. Questions juridiques

63. Le processus de privatisation nécessite l'examen de multiples questions juridiques et l'adoption des lois nécessaires. Il s'agit notamment d'envisager un cadre juridique d'habilitation et des mécanismes de privatisation, de préparer l'opération de privatisation et d'en définir les méthodes (statut juridique des entreprises publiques, employés de l'Etat concernés, caisse des pensions de ces derniers, procédures et conditions de privatisation, techniques de vente ou de transfert, lois applicables, etc.), de mettre en place des politiques et des structures de concurrence et de réglementation, et de prendre des mesures sociales d'accompagnement liées à la privatisation. Le cas échéant, il peut également s'avérer nécessaire d'adopter des lois concernant les institutions et les marchés financiers, les investissements étrangers directs, les coentreprises, les droits de propriété et les droits contractuels, les entreprises, les faillites et les procédures d'application juridique. Ces lois sont indispensables au développement et à l'expansion du secteur privé. Bon nombre de ces questions exigent des instruments juridiques complexes qui sont longs à élaborer et à mettre en place : l'ensemble de ce processus peut prendre beaucoup de temps. Ces problèmes peuvent être encore aggravés par des procédures et des mécanismes compliqués de privatisation. La question du régime de propriété des terres est d'une grande importance car, en l'absence de titres de propriété foncière susceptibles de garantir les prêts bancaires, la viabilité d'une entreprise privatisée peut être sérieusement compromise.

64. En Turquie, il a été constaté que la complexité des instruments juridiques et la multiplicité des organes de décision se traduisaient par des procédures peu expéditives. Pour cette raison, l'administration chargée de la participation publique a proposé : i) de regrouper tous les textes législatifs en une seule loi; et ii) de rationaliser les processus décisionnels en désignant un haut comité à la participation publique comme seul organe de décision. Cette administration a également proposé, d'une part, la création d'une caisse d'assurance chômage (avec 15 % du produit des privatisations) et d'un fonds de liquidation des dettes (lui aussi alimenté par 15 % du produit des privatisations) pour annuler une partie ou la totalité des créances impayées de certaines entreprises à privatiser et, d'autre part, des dispositions réglementaires pour les employés de l'Etat (reclassement dans d'autres organes d'Etat, si possible, ou dans le secteur privé, etc.) et le transfert des droits de propriété foncière aux entreprises après leur évaluation par le Trésor public, de façon à accroître la valeur des actifs desdites entreprises.

65. Au Portugal, chaque opération de privatisation comporte un certain nombre d'étapes, notamment l'adoption de textes législatifs spécifiques. Une privatisation en deux phases étant une formule très fréquente, celle-ci peut prendre jusqu'à 18 mois. Au Ghana, la propriété des terres, qui n'a pas

toujours été transférée aux entreprises publiques, est devenue un important enjeu juridique. Des retards ont été enregistrés en raison de contretemps dans la cession des titres fonciers et de la nécessité de transformer les entreprises publiques en sociétés à responsabilité limitée. D'autres différends juridiques ont également rejailli sur la cadence des privatisations.

66. En Lituanie, le gouvernement a adopté plus de 200 décrets et règlements régissant le processus de privatisation. En Australie, le Parlement a adopté des lois établissant le cadre législatif, administratif et réglementaire nécessaire pour régler au préalable les questions juridiques. Par conséquent, le gouvernement n'a guère rencontré de problèmes d'ordre juridique pendant ou après les opérations de privatisation. Au Pakistan, les lois ont été modifiées pour faciliter la privatisation. De plus, le processus de privatisation est préservé d'un éventuel retour en arrière par l'ordonnance de 1991 sur la protection des réformes économiques.

67. Des échanges de données d'expérience et de textes juridiques pourraient s'avérer utiles dans un certain nombre de domaines : cadre législatif d'habilitation pour la privatisation; simplification ou unification des lois régissant divers aspects de ce processus; dispositions législatives relatives à la réglementation des monopoles privatisés, création d'autorités de tutelle et expériences connexes; dispositions juridiques et expériences relatives aux plans d'actionnariat ouvrier, au rachat d'entreprises par leurs salariés ou par des cadres extérieurs, etc. Des indications sur les priorités du Groupe de travail aideront également le secrétariat à établir, comme l'a demandé le Groupe, une bibliographie des instruments juridiques nationaux pertinents utilisés.

B. Critères de sélection des entreprises destinées à être privatisées

68. Divers critères sont appliqués pour choisir les entreprises à privatiser. Au Maroc, par exemple, les entreprises publiques sont sélectionnées selon les critères suivants : elles doivent être effectivement ou potentiellement rentables, se caractériser par une large participation du public, être déjà soumises à la concurrence (surtout dans le cas des entreprises industrielles et commerciales), jouer un rôle économique majeur sans remplir une importante fonction de service public, être exemptes de problèmes de sureffectif, disposer d'une base diversifiée à l'échelon régional et être dotées de la personnalité morale. En Turquie, on choisit les entreprises publiques en fonction de leur rôle économique restreint (sur le plan de la taille et de la part de marché) dans leur secteur particulier et de la possibilité de vendre les parts détenues par l'Etat. Au Portugal, priorité a été donnée aux banques et aux sociétés d'assurance en raison de leur importance déterminante et de l'existence des instruments de contrôle et de réglementation nécessaires, notamment des directives de la Communauté européenne. Au Pakistan, on s'est intéressé en priorité aux banques et aux entreprises publiques industrielles. Au Ghana, le programme a démarré avec des entreprises publiques de taille restreinte ou non rentables. Certaines avaient été restructurées ou cédées à bail avant d'être vendues. En Egypte, la sélection qui sera opérée, en particulier dans les premières années, visera à réduire au minimum les

perturbations économiques : les entreprises publiques retenues devront être rentables et viables, opérer sur des marchés concurrentiels sans nécessiter une restructuration et ne pas connaître de problèmes majeurs de sureffectif. En Grèce, le choix des entreprises publiques à vendre est guidé par l'objectif consistant à réduire les pertes du trésor public par la cession de PME endettées, ayant des effectifs pléthoriques et accumulant les déficits, ou à accroître les recettes de l'Etat par la vente d'entreprises rentables.

69. Au Sénégal, certaines entreprises publiques d'importance stratégique qui contribuent à la réalisation d'importants objectifs sociaux et économiques ne sont pas privatisables. Parmi les entreprises non stratégiques, celles qui n'ont aucun potentiel économique ni financier seront liquidées; celles qui sont ou peuvent être rentables seront cédées au secteur privé. Dans la République de Corée, toute privatisation est à exclure là où l'intérêt public est plus important que l'efficacité, où l'investissement requis est trop élevé pour le secteur privé et où il n'y a aucune perspective de rentabilité et, partant, aucune demande à l'égard du capital social de l'entreprise. En Bulgarie, les critères de sélection des petites entreprises destinées à être vendues aux enchères sont notamment les suivants : intérêt des investisseurs éventuels; degré de préparation des entreprises concernées (statut juridique, documents, etc.); situation sociale, aussi bien au sein des entreprises que dans la région; et aspects relatifs à l'environnement.

C. Méthodes et étapes des privatisations : techniques de vente et de cession

70. Les formes de privatisation décrites dans les monographies nationales sont très diverses : privatisation de la gestion, application de critères de gestion commerciale, transformation en sociétés, privatisation du capital. La commercialisation et la constitution en société est généralement appliquée aux moyennes ou aux grandes entreprises. Les entreprises publiques peuvent être transformées en exploitations commerciales (Nigéria, République-Unie de Tanzanie) ou en sociétés (Finlande) sans que cela conduise à un transfert de propriété. Certains groupes publics dotés de la personnalité morale ont le droit de se procurer des capitaux sur les marchés financiers privés (Finlande, Pays-Bas). De plus, quelques entreprises publiques peuvent faire intervenir le secteur privé dans les augmentations de capital (Sénégal, Tunisie) ou acquérir des parts de sociétés privées (Maroc), d'où une forme de "privatisation continue". La cession du capital au secteur privé peut également être précédée d'une privatisation de la gestion, généralement dans le cas des PME (Ghana, Maroc et Sénégal). Toutefois, cette dernière opération peut être une fin en soi (Côte d'Ivoire, Ghana, Niger, Sénégal, Sri Lanka, Togo). C'est là un important instrument pour la sous-traitance, voire le développement privé des services publics de distribution (Argentine, Colombie, Côte d'Ivoire, Etats-Unis, Malaisie, Thaïlande). En général, la technique retenue dépend des besoins des entreprises, qu'il s'agisse de nouveaux capitaux, de savoir-faire en matière de gestion, de technologie, de contacts commerciaux ou des incitations liées au régime de propriété, notamment une bonne gestion de l'établissement.

1. Privatisation du capital

71. Un certain nombre de problèmes techniques doivent être pris en compte et résolus dans le cas d'une vente. Parmi les plus importants, citons : l'évaluation des actifs (parfois assortie d'un contrôle de gestion); la méthode et les conditions de vente, notamment le calcul du prix et la formule de répartition du capital; et la restructuration de l'entreprise, notamment son redressement financier et le traitement des dettes, avant la vente.

72. L'une des méthodes couramment utilisées pour l'évaluation consiste à calculer la valeur actuelle nette des futurs mouvements de trésorerie en appliquant un coefficient d'actualisation fondé sur le coût du capital (comme à Sri Lanka et en Turquie). Cependant, d'autres méthodes sont également employées : valeur des actifs nets et marge brute d'autofinancement, associées à une évaluation de la situation du marché (Finlande); valeur des actifs, bénéfiques, valeur des actions en bourse, existence de filiales et perspectives (France, Maroc). Les prévisions de recettes se fondent sur des projections présentées par les investisseurs éventuels (Ghana). Dans le cas des services publics de distribution, l'évaluation comprend trois éléments essentiels : prix envisagé, ordre de grandeur des investissements futurs et tarifs qui peuvent être appliqués (Argentine). La valeur comptable peut également être prise en compte : cependant, elle présente l'inconvénient de ne pas toujours correspondre à la valeur réelle, en ce qui concerne par exemple les recettes futures.

73. Il est difficile de procéder à une évaluation du marché dans les pays en développement ou les pays en transition où les marchés financiers sont peu actifs, voire inexistants. En pareil cas, l'appel d'offres est un instrument utile pour faire intervenir les mécanismes du marché dans l'évaluation des actifs à céder. Cette procédure, généralement appliquée aux PME, présente en outre l'avantage d'assurer une transparence. Cependant, s'il s'agit d'une entreprise importante ou complexe, on ne peut pas se passer d'une évaluation. Mais même dans ce cas, on peut recourir à un appel d'offres pour certains compartiments de l'entreprise à vendre, afin de déterminer quels sont les actifs viables. L'évaluation est essentielle là où il y a un seul acquéreur potentiel. Il est nécessaire d'organiser efficacement les différents types de mise aux enchères et d'adjudication pour prévenir la corruption dans le processus de privatisation.

74. Les gouvernements désireux de céder leurs entreprises ou une partie de celles-ci disposent de tout un éventail d'options, parmi lesquelles : les adjudications publiques ou restreintes, généralement pour les petites entreprises; les ventes négociées directes aux investisseurs collectifs, avec ou sans appel d'offres préalable; le placement à titre privé auprès d'investisseurs "stratégiques" (c'est-à-dire ceux qui opèrent dans la même branche d'activité ou les partenaires d'une coentreprise), avec ou sans appel d'offres; l'offre d'actions au public, pour la totalité ou une partie du capital; la vente à l'équipe de direction ou aux salariés; la vente à des fonds de placement; et la liquidation, suivie de la vente des actifs. Une option de vente peut également être combinée avec un contrat de

sous-traitance : le fait d'envisager d'emblée une telle option avec le contractant peut inciter celui-ci à améliorer l'efficacité de l'entreprise.

75. A quelques exceptions près, les pays en transition d'Europe centrale et orientale et de l'ex-Union soviétique ont recouru à la privatisation de masse. Celle-ci consiste à distribuer à la population, sans frais ou moyennant une somme nominale, des coupons ou des certificats. Ceux-ci peuvent être échangés contre une participation (majoritaire) au capital des entreprises publiques visées par le programme de privatisation. Diverses méthodes ont été employées ou envisagées pour permettre aux détenteurs de coupons de transformer ces derniers en actions, soit directement par des ventes aux enchères (Fédération de Russie) ou des appels d'offres informatisés (République tchèque et Slovaquie), soit indirectement par l'achat de certificats délivrés par des fonds de placement agissant en qualité de sociétés holding ou de sociétés de gestion des entreprises privatisées (Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie). Ces fonds détiennent en principe une majorité des actions : l'Etat conserve une participation minoritaire et une partie du capital est attribuée aux salariés. Dans certains cas, outre les coupons, une quote-part au comptant est exigée pour l'achat d'actifs privatisés (Lituanie).

76. D'autres techniques particulières sont également utilisées. En Malaisie, par exemple, le secteur privé peut proposer la privatisation de telle ou telle entreprise. Les propositions sont examinées dans l'ordre où elles sont reçues, afin d'encourager l'innovation et l'initiative. Si une proposition est conforme aux critères fixés (c'est-à-dire si elle offre une solution originale et rentable à un problème économique, permet d'acquérir des droits d'exploitation de brevets ou certaines connaissances techniques ou présente d'autres avantages, de sorte que la privatisation apparaît viable), une lettre d'exclusivité est accordée à l'intéressé qui doit faire une étude de faisabilité et soumettre une proposition détaillée au Service de la planification économique du Cabinet du Premier Ministre. Si cette proposition est jugée acceptable, des négociations sont engagées et un accord est conclu. En Argentine, en vue de régler le plus grand nombre possible de questions dans les dossiers de soumission, les soumissionnaires sont tenus de fournir, en même temps que l'offre, une copie signée du contrat. De plus, l'offre se réduit à un seul chiffre : c'est soit le prix le plus élevé, soit la subvention ou le tarif le plus faible. La procédure d'appel d'offres fondée sur la subvention la moins élevée est employée par exemple pour les chemins de fer, où des aides financières à l'investissement sont accordées, notamment pour les lignes de banlieue.

77. En Hongrie, l'Office du patrimoine d'Etat a conçu une formule d'"autoprivatisation". Certaines entreprises (employant moins de 300 personnes et ayant un chiffre d'affaires et des actifs bruts d'une valeur inférieure à 300 millions de forints) peuvent se lancer elles-mêmes dans la privatisation, à condition de faire appel à une des sociétés indépendantes de consultation et d'évaluation des actifs sélectionnées par l'Office, et de ne pas contrevenir à la loi. L'Office, en tant que détenteur des droits de propriété de l'Etat, doit cependant donner son autorisation pour qu'une opération puisse se faire.

78. Si les offres d'actions au public sont une méthode couramment utilisée, notamment pour les grandes entreprises (où l'ampleur de la vente justifie le surcoût lié à une telle opération et où la transparence est un élément particulièrement important), on observe dans la pratique des variations considérables. Pour ce qui est du prix des actions, par exemple, les possibilités vont de l'offre à prix fixe à l'appel d'offres (selon des modalités qui varient dans chaque cas) ou une combinaison des deux (comme au Royaume-Uni, pays qui a innové avec un appel d'offres global au niveau international et une formule de fixation du prix au niveau intérieur pour la vente des actions de British Telecommunications). En ce qui concerne les acquéreurs visés, divers plans d'incitation peuvent être proposés aux petits investisseurs (systèmes variables d'attribution d'actions supplémentaires aux petits porteurs qui conservent durablement leurs titres, comme en France et au Royaume-Uni) et aux salariés (attribution limitée d'actions gratuites, comme au Royaume-Uni, en Slovaquie, à Sri Lanka et en Tunisie, ou pourcentage fixe - généralement 10 % - réservé au personnel, comme au Brésil, en France et au Venezuela). Les approches diffèrent également à l'égard des petits acheteurs, des investisseurs institutionnels et des investisseurs "de base". Au Royaume-Uni, pour certaines offres, la méthode du "droit de reprise" permet d'accroître, aux dépens des institutions, le nombre des parts attribuées aux petits investisseurs si ceux-ci sont très nombreux à souscrire. En France, les ordres des petits porteurs sont servis en priorité et un rabais de 20 % est accordé pour les actions conservées pendant plus de quatre ans. Au contraire, dans d'autres pays comme Sri Lanka, les actions proposées aux petits épargnants correspondent invariablement à un pourcentage fixe de l'offre publique. S'agissant des investisseurs "de base", la méthode employée en France consiste à vendre des paquets d'actions, représentant entre 20 et 30 % du total, à plusieurs investisseurs institutionnels constituant un "noyau dur", sélectionnés au moyen d'adjudications publiques. A Sri Lanka, où de telles opérations sont plus restreintes, une participation majoritaire est cédée à un groupe "de base". De fait, les autorités sri-lankaises semblent avoir adopté, pour la mise sur le marché de leurs entreprises publiques, une formule fixe 60:30:10, à savoir : 60 % à un investisseur collectif par appel d'offres (ce système étant un des principes fondamentaux de la politique de privatisation du pays), 30 % aux petits épargnants et 10 % offerts gratuitement aux salariés.

79. En gros, il y a trois façons de procéder à la restructuration d'une entreprise publique : sur le plan de l'organisation, l'opération consiste parfois à diviser celle-ci en unités plus restreintes et elle est souvent associée à la transformation en entreprise commerciale et à une compression des effectifs pour accroître sa valeur nette ou son prix de vente avant la mise sur le marché; sur le plan financier, le problème de l'endettement de l'entreprise est traité de façon à fournir une "compensation" ou à assurer le succès de la vente; sur le plan opérationnel, de nouveaux investissements peuvent être engagés pour améliorer les capacités physiques de l'entreprise ou sa technologie. La réorganisation assortie d'une transformation en société a permis aux entreprises publiques concernées d'enregistrer une plus-value (comme en France, aux Pays-Bas et en Nouvelle-Zélande); cependant, le coût d'une telle restructuration est difficile à déterminer. Comme on le verra plus loin, un redressement financier peut, en raison d'un lourd endettement,

s'avérer nécessaire avant que la vente puisse être envisagée. Dans le cas où les dettes sont importantes, l'Etat peut n'avoir d'autre solution que de les éponger, en totalité ou en grande partie, pour assurer le bon fonctionnement du système bancaire. Cependant, on peut se passer d'une restructuration des activités : si celle-ci est indispensable mais peut être évitée avant la mise sur le marché, il est préférable de laisser à l'acquéreur le soin de le faire. Il y a à cela une raison simple, c'est que le gouvernement ne peut pas deviner ce que fera l'investisseur éventuel et risque donc de prendre des décisions malencontreuses, entraînant de lourdes pertes. En Nouvelle-Zélande, après une restructuration se montant à 2,3 milliards de dollars, une entreprise sidérurgique a été ensuite vendue pour 300 millions de dollars.

80. En pratique, des entreprises publiques fortement endettées ont dû faire l'objet d'un redressement financier avant d'être mises en vente. Tel est le cas en Bulgarie, où il a été décidé de convertir une partie des crédits d'Etat en dette publique. Le Fonds d'Etat pour la reconstruction et le développement fournit des concours financiers pour la consolidation et l'innovation technologique de certains groupes publics avant leur privatisation. En Argentine, des entreprises publiques privatisables ont été au préalable rationalisées ou restructurées grâce à l'annulation, au réaménagement ou au refinancement de leurs créances; dans certains cas, l'Etat assume une partie de celles-ci pour faciliter la vente. En Tunisie, le traitement cas par cas des créances, par le Fonds de restructuration des entreprises publiques, a aidé à réduire le poids de l'endettement, par exemple sur les banques et les petits fournisseurs. Au Portugal, un assainissement financier a été opéré en faveur de certaines banques, notamment par l'injection de nouveaux capitaux, en vue notamment de constituer les réserves nécessaires pour couvrir les risques d'insolvabilité et de financer la caisse de retraite. En Allemagne, la Treuhandanstalt prend généralement en charge la totalité des anciennes dettes des entreprises publiques, ainsi que 90 % des charges antérieures en matière d'environnement. Elle privilégie en principe la vente des actifs viables d'une entreprise publique et l'annulation de sa dette, plutôt que la cession des créances et des actifs à un prix inférieur, voire négatif.

2. Privatisation de la gestion

81. La gestion d'une entreprise publique peut être confiée à un gestionnaire du secteur privé sous la forme d'un contrat de gestion, d'une cession à bail ou d'un droit d'exploitation, soit comme une fin en soi, soit en tant qu'étape préalable à la mise sur le marché. L'octroi de concessions d'exploitation peut, avec des systèmes de construction-exploitation-transfert, également être utilisé pour mobiliser des moyens de financement privé en vue du développement de l'infrastructure, et pour réduire ainsi du même coup les charges financières de l'Etat. Ce type d'arrangement, associant une privatisation du capital à une privatisation de la gestion, est une option utile lorsque l'Etat se heurte à des contraintes budgétaires pour le développement et la modernisation des équipements collectifs.

82. Des accords de gestion ont été conclus dans divers secteurs, notamment l'hôtellerie (comme au Niger et au Togo), l'agro-industrie (Cameroun, Côte d'Ivoire, Sénégal), l'activité manufacturière et les industries

extractives (Ghana). Ils sont également utilisés pour les plantations à Sri Lanka, où des contrats sont octroyés à des exploitants du secteur privé par appels d'offres et où des critères rigoureux de résultats sont appliqués en vue d'éviter un démembrement des actifs ou une maximisation du profit à court terme aux dépens d'un développement durable. En Chine, où les accords de gestion sont monnaie courante et font l'objet d'une mise en concurrence, les gestionnaires potentiels sont tenus de présenter, outre leur offre, un plan d'entreprise, qui joue un rôle important dans l'octroi du contrat.

83. La cession à bail est une formule souvent utilisée là où il est difficile de mobiliser d'importantes quantités de capitaux pour le redressement ou la vente d'entreprises publiques. Elle est pratiquée dans divers secteurs, notamment la distribution d'électricité et l'alimentation en eau (Côte d'Ivoire), la sidérurgie et le raffinage (Togo), le secteur manufacturier (Ghana) et l'hôtellerie (Côte d'Ivoire, Niger). Elle peut également revêtir la forme d'un transfert de bail pour des biens détenus par l'Etat, notamment des hôtels et des exploitations agricoles (Jamaïque), ce qui permet à des exploitants disposant de capitaux limités d'accéder à des actifs productifs. En Jamaïque, bon nombre de nouveaux chefs d'entreprise ont pu, grâce à cette formule, remettre des hôtels en état, améliorer leurs équipements et leurs services, et transformer des terres en friche en zones agricoles productives, notamment pour des cultures destinées à l'exportation.

84. Dans plusieurs pays en transition, l'Etat utilise les fonds de placement comme sociétés holding pour apporter aux groupes publics des compétences et des méthodes efficaces de gestion d'entreprise. Dans la partie orientale de l'Allemagne, la Treuhandanstalt a également mis au point des solutions faisant intervenir le transfert de gestion. Pour les moyennes entreprises, la formule type consiste à créer une société de gestion propriétaire, chargée d'administrer 5 à 15 entreprises - la Treuhandanstalt détenant 99 % du capital de la société de gestion, et l'organe directeur 1 %. Ce dernier est une société anonyme appartenant aux administrateurs privés. Une autre méthode consiste à céder des entreprises à des sociétés de capital-risque, financées par l'Etat ou par des sociétés financières privées, comme des banques ou des compagnies d'assurance. A ce jour, deux sociétés de capital-risque financées par l'Etat ont été créées et d'autres devraient voir le jour.

3. Sous-traitance des services publics

85. La sous-traitance des services publics au secteur privé est une formule employée par plusieurs pays et, en particulier, par les Etats-Unis, où elle est la principale méthode de privatisation. Elle associe la fourniture privée de services d'intérêt public et la mise en concurrence. Celle-ci peut inciter à améliorer les prestations. Pour peu que la concurrence soit suffisamment vive et que l'octroi des franchises fasse l'objet d'un véritable appel d'offres, cette formule peut se traduire par des services compétitifs sur le plan du prix et de la qualité. Pour des administrations locales ou d'Etat en butte à des difficultés financières et à des contraintes budgétaires, elle peut avantageusement compléter ou remplacer l'intervention des pouvoirs publics. Cependant, une concurrence efficace est indispensable pour prévenir les soumissions collusoires ou l'apparition de sociétés dominantes qui

risquent au bout du compte d'évincer les entreprises rivales. Il peut s'avérer nécessaire de surveiller la qualité des services fournis.

4. Conditions particulières auxquelles sont soumises les privatisations

86. Les ventes sont parfois soumises à des conditions particulières, comme la conservation par l'Etat d'une action spécifique pour protéger l'entreprise contre des reprises indésirables, par exemple pour des raisons de sécurité nationale ou pour permettre à la direction de s'adapter à la culture du secteur privé. Dans plusieurs pays (comme la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et la Turquie), la puissance publique conserve une action spécifique dans le secteur des télécommunications après la privatisation. En France, pour des considérations d'intérêt national, le gouvernement peut instituer une action spécifique (golden share) qui donne à l'Etat la possibilité, après une opération de privatisation, d'examiner aux fins d'agrément toute prise de participation supérieure à 10 %. Pour les entreprises exerçant des activités dans le domaine de la défense, les prises de participation supérieures à 5 % sont soumises à l'agrément du ministre. L'Etat peut aussi nommer un directeur ou administrateur dans les sociétés privatisées (Portugal, Turquie). Dans la République de Corée, pour empêcher les investisseurs de monopoliser le secteur financier, des plafonds sont imposés à la participation au capital des banques privatisées (5 % pour les entreprises et 5 000 actions pour les investisseurs individuels). Certains pays limitent aussi la participation étrangère au capital (20 % en France; 25 % en Malaisie; 15 % au Royaume-Uni). En outre, comme nous l'avons déjà indiqué, des pays subordonnent les ventes à des conditions d'ordre social, comme l'adoption de plans de protection de l'emploi. Certains pays d'Europe centrale et orientale appliquent d'autres conditions, telles que le développement des marchés d'exportation et la conservation des actions par l'acquéreur pendant une période déterminée pour empêcher celui-ci de céder rapidement l'entreprise à un tiers. De même, à Sri Lanka, les investisseurs étrangers ne sont pas autorisés à se dessaisir d'une entreprise récemment acquise en faveur d'un autre investisseur étranger sans l'accord de l'Etat.

87. En Nouvelle-Zélande, pour élargir la participation au capital et éviter que des actionnaires minoritaires d'entreprises s'opposent à leur cession (comme cela a été le cas pour la Bank of New Zealand et la Petroleum Corporation), les ventes sont soumises à la condition que les nouveaux propriétaires émettent des actions. Par exemple, dans le cas de la Telecommunications Corporation, qui est maintenant une société privée, les nouveaux propriétaires ont dû offrir au public 40,1 % des titres dans les trois ans suivant la date de la vente. De même, pour la privatisation d'Air New Zealand en 1988, 30 % des actions ont dû être mises sur le marché.

D. Plans de privatisation

88. De nombreux pays ont des plans annuels de privatisation, qui donnent la liste des entreprises dont la cession a été approuvée; d'autres entreprises peuvent cependant être ajoutées à cette liste, si nécessaire, pour autant qu'elles satisfassent aux critères fixés. Certains plans sont assez détaillés. En Bulgarie, par exemple, le plan annuel indique les objectifs minimaux,

le nombre minimal d'entreprises publiques à privatiser, les secteurs prioritaires, le montant prévu et l'utilisation des recettes provenant des privatisations, les dépenses connexes, etc. Il est accompagné d'une liste des entreprises à privatiser, qui peut être augmentée ou raccourcie.

89. En Egypte, un plan de privatisation sur six ans pour la période 1991/1992 à 1996/1997 a été établi, avec pour objectif la privatisation d'au moins 25 entreprises publiques par an. Jusque-là, 85 entreprises publiques ont été sélectionnées pour les trois premières années du plan. Le plan directeur de la Malaisie définit les grandes lignes de la politique de privatisation, indique les objectifs visés et traite des principaux aspects de la question. Il a fait l'objet d'une large publicité et a contribué au succès des privatisations qui ont suivi. Il a été établi à partir d'un large échantillon d'entreprises publiques. Sur les 424 entreprises examinées, 246 ont été jugées privatisables, mais elles ne seront toutefois pas toutes privatisées. Le plan directeur comprenait un premier plan d'action pour 1991-1992, conçu pour aider à axer les efforts sur les secteurs prioritaires d'une façon plus systématique et plus organisée, conformément aux politiques macro-économiques et à la stratégie de développement du pays, afin de donner au programme de privatisation l'élan et la crédibilité nécessaires. Le plan d'action, revu à la fin de chaque année, est un plan chenille biennal donnant des détails sur les entreprises à privatiser et sur celles qui doivent être préparées à la privatisation.

E. Organisation des privatisations

90. L'organisation des privatisations comprend trois aspects : l'adoption par le Parlement du cadre juridique et des textes législatifs nécessaires pour différents programmes de privatisation; l'adoption, soit par le Parlement lui-même, soit par un organisme désigné, de décisions relatives aux cessions proprement dites et à leurs modalités; et l'organisation, la coordination et l'exécution du processus.

91. L'organe de décision étudie et établit les plans de privatisation devant être soumis à l'approbation du Parlement. Il détermine généralement les ventes et leurs conditions. Dans certains pays, il peut intervenir dans des secteurs importants, par exemple banques d'Etat ou grandes compagnies minières (comme au Ghana) ou quand les actifs dépassent une certaine valeur (Bulgarie). Cet organe est souvent le Conseil des ministres (Bulgarie, Ghana, Portugal, Malaisie) ou le Premier Ministre en personne - par exemple en Egypte (où le Premier Ministre est également le Ministre du secteur des entreprises publiques) et en Tunisie (où le Premier Ministre préside également la Commission chargée des privatisations). En Finlande, c'est le Parlement lui-même qui décide des ventes, sur la recommandation du Comité ministériel de la politique économique. Au Portugal, le Parlement conserve la possibilité d'intervenir si les documents juridiques établis par le gouvernement ne sont pas conformes au cadre juridique défini par le Parlement.

92. En outre, un organisme central est chargé d'organiser et de coordonner le processus de privatisation; ce peut être un ministère ou un ministre (Grèce, Hongrie, Pologne, Portugal), une commission, un comité ou un conseil (Brésil, France, Ghana, Lituanie, Maroc, Nigéria, Pakistan, Philippines, République de Corée, Sénégal, Thaïlande, Tunisie) ou encore une administration ou un office

(Allemagne, Bulgarie, Egypte, Turquie), un service du Cabinet du Premier Ministre (Malaisie), une banque d'investissement (Jamaïque), un fonds d'investissement (Venezuela) ou un fonds de développement (Slovénie).

93. Ce même organe central est parfois chargé de la mise en oeuvre effective des décisions (Bulgarie, mais seulement pour les actifs dépassant une certaine valeur, Allemagne, Grèce, Jamaïque). Dans d'autres pays, toutefois, cette fonction est confiée à un ministre nommé spécialement (Maroc), à un ministère, à des organismes régionaux de privatisation (Lituanie), à un comité interministériel (Tunisie), à différents ministères travaillant en collaboration avec l'organisme central (Philippines, Pologne, Portugal), ou encore à un office ou conseil spécial (Hongrie, Turquie) ou à des banques et institutions financières (France, Nigéria). En Hongrie, l'Office du patrimoine d'Etat, en tant que vendeur d'actifs publics, est habilité à intervenir comme n'importe quel autre agent sur le marché. Quand la mise en oeuvre des décisions est décentralisée, les tâches techniques liées à la préparation, y compris l'évaluation, et aux modalités de la vente des entreprises à privatiser sont réparties entre plusieurs ministères, parfois avec la participation des entreprises intéressées. Au Maroc, un service indépendant d'évaluation des entreprises a été créé afin d'aider la Commission des cessions, organe central chargé des privatisations. Au Portugal, une commission indépendante des privatisations, nommée par le Premier Ministre, donne des avis juridiques et techniques au Ministère des finances, qui est l'organe central pour les privatisations, ainsi qu'au gouvernement. On fait souvent appel à des consultants extérieurs pendant la phase préparatoire, par exemple à des cabinets étrangers d'experts-comptables pour aider à évaluer les entreprises et à des banques commerciales pour obtenir des conseils sur les modalités et les conditions de vente. Dans certains pays, comme la Bulgarie, on a également recours à des consultants extérieurs pour des études sectorielles.

94. Ainsi, la situation varie selon les pays pour ce qui est de la centralisation ou de la décentralisation des responsabilités relatives à la mise en oeuvre. A la Jamaïque, après avoir longtemps suivi une politique de décentralisation des responsabilités, qui étaient confiées à différents ministères ou départements, les autorités ont décidé de regrouper les fonctions de direction et d'exécution au sein d'un seul et même organisme relevant directement du Premier Ministre, à savoir la Banque nationale d'investissement. Il en découle un certain nombre d'avantages : i) les responsabilités ne sont plus dispersées et les activités de privatisation peuvent être au mieux contrôlées et suivies; ii) des économies d'échelle sont possibles grâce au recrutement centralisé de tous les consultants nécessaires, dans le cadre de contrats financés par des subventions, et grâce à l'emploi d'une équipe de personnes expérimentées chargées de coordonner les activités de cession; et iii) la centralisation permet de faire plus largement appel à des consultants, de sorte qu'un plus grand nombre d'opérations peuvent être effectuées en même temps. Il existe toutefois des arguments en faveur de la décentralisation, dont la rapidité d'exécution et une moindre charge de travail imposée à l'organisme central de coordination. Le choix dépendra des coûts et des avantages relatifs de rentabilité et de rapidité dans chaque situation particulière. De toute façon, même dans le cas d'une décentralisation des responsabilités, l'organisme central devra superviser

le processus afin de veiller à ce que les objectifs fixés soient réalisés et à ce qu'il n'y ait pas d'abus.

F. Information, promotion et techniques de commercialisation

95. Les pays s'emploient tout particulièrement à faire comprendre à l'opinion publique l'importance et les objectifs de la privatisation, à promouvoir la transparence et la responsabilité et à développer les activités de promotion pour réussir les ventes, tant sur place qu'à l'étranger. La transparence est l'un des principes fondamentaux de la politique de privatisation dans presque tous les pays, même si quelques-uns ont mis du temps à l'admettre. Dans certains pays, la loi exige que les offres publiques d'actions soient annoncées à l'avance (Portugal). D'une façon générale, les pays adoptent une double démarche : d'une part, ils s'efforcent d'informer le public et de gagner son soutien, et de l'autre, axant plus particulièrement leurs efforts sur les entreprises, ils s'efforcent d'attirer les investisseurs potentiels locaux et étrangers. Dans les deux cas, il s'agit d'une importante activité visant à promouvoir la valeur des privatisations auprès de toutes les parties intéressées et la valeur des entreprises à privatiser. Bien réalisée, cette stratégie peut non seulement contribuer à la formation d'un large consensus, mais aussi accroître la valeur réelle des actifs destinés à être cédés.

96. Les campagnes d'information publique peuvent consister en débats télévisés, articles de presse, brochures d'information et séminaires et conférences organisés avec le concours d'universités et d'instituts de recherche, portant sur les questions soulevées par la privatisation, ses objectifs, ses effets sur l'économie, ses conséquences sociales, etc. De telles campagnes ont été lancées dans un certain nombre de pays (Bulgarie, Jamaïque, Ghana, Maroc, Turquie), et ont été réalisées sur de longues périodes avant la mise en route du programme de privatisation proprement dit (Sri Lanka). Au Nigéria, l'organisme chargé des privatisations a effectué une véritable tournée nationale afin d'inspecter les entreprises publiques devant être privatisées et d'organiser des discussions avec des dirigeants publics, des chefs d'entreprise, des employés et autres membres du secteur des affaires.

97. La transparence concernant les ventes est assurée par la publication dans la presse nationale, régionale et internationale d'articles donnant des détails sur les ventes, les soumissionnaires, les offres, l'offre retenue et le produit des opérations (Ghana). Les privatisations sont précédées de campagnes de publicité dans les médias, qui donnent également des détails sur les offres et les ventes (Portugal). De même, aux Pays-Bas, les émissions d'actions sont précédées de campagnes d'information intensives dans le pays et à l'étranger.

98. Les efforts de promotion axés sur les entreprises comprennent des campagnes de publicité nationale et internationale, l'envoi direct de dossiers d'information aux investisseurs potentiels, ainsi que l'octroi de prêts à des conditions de faveur aux investisseurs ou l'établissement de prix et de modalités de paiement favorables pour la vente d'entreprises situées dans des régions dont le développement est considéré comme prioritaire (Turquie). Il s'agit d'attirer des investisseurs potentiels, y compris des salariés qui bénéficient d'avantages spéciaux (Maroc).

99. En Argentine, une fois définies les entreprises publiques à privatiser, une campagne d'information a été lancée pour attirer des investisseurs. Les propositions reçues ont permis de se faire une idée de ce que l'on pouvait obtenir. Le programme a donc été conçu en tenant compte des intérêts des investisseurs potentiels. Des activités axées sur des entreprises et des régions particulières ont également été entreprises, par exemple des missions ont été envoyées en Belgique (pour la Communauté européenne), au Japon et aux Etats-Unis (pour le marché nord-américain). Des séminaires consacrés à des entreprises ou à des secteurs déterminés (par exemple, sur le gaz) ont été organisés dans le cadre de la campagne de promotion.

100. En Allemagne, une importance particulière a été accordée à la transparence et à la promotion : offres publiques régulières de petites et moyennes entreprises, choisies selon des critères sectoriels; ventes "sur catalogue" de petites entreprises (jusqu'à 50 salariés), organisées par des caisses d'épargne et des collectivités locales; normalisation des conditions et modalités de ventes, offres d'entreprises à la "bourse des entreprises", permettant la participation d'un large éventail de PME; efforts particuliers pour intéresser des investisseurs étrangers, par le biais notamment de publications internationales; création d'agences de la Treuhandanstalt dans des centres commerciaux mondiaux tels que Tokyo, New York et Londres; et participation à des foires et à des expositions internationales (ce qui a permis de vendre plus de 500 entreprises à des sociétés étrangères et d'obtenir des investissements de près de 15 milliards de DM).

G. Financement des privatisations

101. Le financement des privatisations pose un certain nombre de problèmes concernant la mobilisation de ressources, à la fois au niveau intérieur et à l'extérieur, et les obstacles politiques et institutionnels qui en découlent. En ce qui concerne la mobilisation de ressources intérieures, on a cherché à élargir l'actionnariat en accordant notamment la priorité ou un traitement préférentiel aux petits investisseurs (France, Jamaïque, Nigéria, Pays-Bas, Royaume-Uni), en réservant un pourcentage aux ressortissants du pays, avec des planchers et des plafonds de souscription (30 % au Sri Lanka, 40 à 60 % au Nigéria), en attribuant une tranche déterminée aux salariés (10 % en Argentine, en France, au Nigéria, à Sri Lanka, 15 % en Pologne), et en prenant des mesures pour encourager l'actionnariat des employés (Côte d'Ivoire, Sri Lanka) - le but étant non seulement de promouvoir le "capitalisme populaire" ou le "capitalisme des travailleurs", mais aussi d'inciter les gens à investir dans des activités productives au lieu de laisser dormir leur épargne (par exemple, en la conservant sous forme d'or). Le nombre d'actionnaires a ainsi augmenté dans de nombreux pays. Là où les privatisations se sont faites à une grande échelle, le nombre d'investisseurs a enregistré une hausse spectaculaire, passant par exemple de 3 millions en 1979 à 10 millions en 1992 au Royaume-Uni, et de 1,5 million en 1986 à 6,5 millions en 1992 en France. Quant à savoir si les privatisations ont vraiment stimulé l'exploitation de ressources inemployées et si les actions des entreprises privatisées se sont sensiblement appréciées, avec pour effet d'accroître le revenu discrétionnaire et l'épargne, ce sont là des questions auxquelles on ne peut apporter que des réponses empiriques. Il est certain, toutefois, que l'offre publique d'actions de sociétés privatisées et l'élargissement de l'actionnariat ont beaucoup contribué au développement

du marché boursier dans de nombreux pays, le rendant plus intéressant sur le plan international et contribuant au succès des émissions de titres. Dans ces pays, les acheteurs locaux sont légion et, le plus souvent, la demande d'actions d'entreprises privatisées est bien supérieure à l'offre. L'existence d'un marché financier actif peut en fait beaucoup influencer sur la structure, le rythme et l'exécution du programme de privatisation.

102. Une autre forme importante de financement a été la mobilisation de l'épargne institutionnelle. En privatisant le régime public de retraites et les compagnies d'assurance-vie qui s'y rattachaient, le Chili a créé le premier groupe d'investisseurs institutionnels en Amérique latine. Le régime privatisé de retraites a contribué à assurer un financement adéquat de la troisième phase du programme chilien de privatisation engagé en 1984, qui concernait les plus grandes entreprises publiques du pays. En vendant ces entreprises publiques au régime privatisé de pensions, le gouvernement a suscité un soutien politique en faveur du programme, démentant ainsi l'idée que les privatisations ne profitaient qu'aux grandes entreprises étrangères. Les fonds privés de pension ont également joué un rôle de premier plan dans le programme de privatisation du Brésil.

103. De nombreux pays doivent cependant surmonter encore d'importants obstacles pour mener à bien les opérations de privatisation. Il est notamment difficile de réunir des fonds sur place pour la privatisation de grandes entreprises (Ghana, Pérou, Pologne, République-Unie de Tanzanie, Sénégal, Turquie), en raison de la faiblesse de l'épargne ou du revenu discrétionnaire, du petit nombre ou du manque d'intérêt des investisseurs, de l'exiguïté ou du sous-développement du marché des capitaux ou de l'absence de second marché pour les actions des sociétés (ce qui décourage les petits épargnants d'acheter des titres). Divers pays s'emploient à renforcer leurs marchés financiers de façon qu'ils puissent jouer un rôle moteur dans la privatisation en offrant un financement à long terme aux intéressés et en favorisant l'élargissement de l'actionnariat (Côte d'Ivoire, Ghana). Dans certains pays (Ghana, Pérou), jusqu'à présent, les grandes entreprises publiques ont surtout été achetées par des investisseurs étrangers, en association parfois avec des entreprises locales.

104. Le renforcement des marchés de capitaux et des institutions financières est une préoccupation prioritaire pour de nombreux pays en développement et pays en transition. Les privatisations, en rétablissant un équilibre entre secteur public et secteur privé, impliquent un étoffement des institutions financières et des marchés de capitaux en faveur du développement du secteur privé, car les entreprises privatisées n'auront plus l'accès privilégié aux prêts publics dont elles disposaient précédemment en tant qu'entreprises publiques. A cette fin, et en particulier si les marchés financiers sont étroits, le nombre d'investisseurs potentiels limité et le niveau de l'épargne mobilisée faible, une attention accrue doit être accordée au développement et à l'amélioration du réseau d'intermédiation financière, y compris au niveau du secteur informel, en vue de mobiliser l'épargne intérieure de façon que la création de crédits additionnels pour faire face plus particulièrement aux besoins de financement des petites et moyennes entreprises (qui peuvent avoir plus difficilement accès au crédit que les entreprises de plus grande envergure), n'ait pas de conséquences inflationnistes. Dans les pays en transition, cela peut aider à exploiter "l'excédent monétaire" en vue de

mobiliser des ressources à l'appui des privatisations et du développement des entreprises nationales.

105. Vu l'étroitesse de leur marché financier, de nombreux pays autorisent, ou encouragent activement dans le cadre de leur politique de privatisation et par le biais de leur code d'investissement, une participation étrangère à la privatisation des entreprises publiques. Ils s'efforcent de promouvoir les coentreprises ou permettent aux investisseurs étrangers d'acquérir des actifs privatisés, allant parfois jusqu'à une participation majoritaire (comme à Sri Lanka). En Argentine, 60 % environ des actifs cédés à ce jour ont été achetés par des investisseurs étrangers originaires de 19 pays. On a pris conscience que la participation étrangère s'accompagnait non seulement d'un apport de fonds, mais aussi souvent d'un transfert de compétences de gestion et de techniques nouvelles, et permettait l'établissement de liens mondiaux ou internationaux. En Malaisie, par exemple, la participation étrangère aux capitaux d'entreprises privatisées, tout en étant soumise à certaines limites, est autorisée quand les compétences nécessaires pour améliorer l'efficacité ne sont pas disponibles au niveau local; quand cette participation est nécessaire pour promouvoir les exportations; quand les capitaux locaux ne sont pas suffisants pour couvrir l'offre d'actions; et quand la nature des activités exige une ouverture sur l'extérieur et des liens internationaux. Certains pays n'ont toutefois pas réussi à attirer des capitaux étrangers. Au Niger, par exemple, toutes les entreprises privatisées ont été vendues à des investisseurs locaux.

106. Des fonds d'investissement ont été créés dans un certain nombre de pays pour faciliter le financement des projets de privatisation. Au Maroc, trois banques marocaines, en association avec deux banques étrangères et la Société financière internationale, ont créé un fonds de placement, "INTERFINA", destiné à financer de tels projets. Au Sénégal, une société privée d'investissement a également été créée, qui regroupe les créanciers de l'Etat pour leur permettre d'échanger leurs créances contre des prises de participation dans des entreprises privatisées. La Turquie étudie la possibilité de créer un fonds d'encouragement de l'épargne salariale pour élargir l'actionnariat en investissant 15 % de cette épargne dans le capital-actions d'entreprises privatisées et d'autres actifs très liquides. Elle a également créé un nouvel instrument financier : des certificats donnant droit à une part des recettes d'un fonds public de participation, qui permettront aux détenteurs de tirer profit des investissements de ce fonds consacrés à des projets d'infrastructure et à des projets régionaux (autoroutes à péage, centrales électriques, etc.).

107. Dans les pays en transition, les privatisations internes (cession à des équipes de cadres ou aux employés) constituent une autre source de financement. Toutefois, du fait qu'elles n'exigent qu'un certain montant de liquidités au moment de la cession même, des capitaux et autres apports additionnels peuvent être nécessaires. Des fonds d'investissement adaptés à la situation locale ont également été créés dans quelques-uns de ces pays - certains par des agents privés (République tchèque, Slovaquie), d'autres par le gouvernement (Pologne), d'autres encore par une combinaison des deux (Roumanie) - pour faciliter le transfert de la propriété d'entreprises publiques à un grand nombre de nationaux. Ces fonds fonctionnent essentiellement comme des sociétés holding ou des sociétés de gestion pour les

entreprises publiques considérées. Reste à savoir si, comme dans les pays de l'OCDE et ailleurs, ils parviendront à mobiliser la petite épargne pour l'amener à s'investir dans le capital d'entreprises; il faut en effet bien voir que le revenu discrétionnaire des ménages est faible dans ces pays.

108. Les grandes privatisations doivent être soigneusement organisées pour ne pas déséquilibrer le marché financier en évinçant les agents privés en quête de fonds et en provoquant une hausse du coût à long terme du financement. Ces privatisations donnent souvent lieu à des émissions d'actions bien supérieures à la moyenne et font largement appel aux ressources financières du secteur privé; les divers intermédiaires financiers et le marché boursier doivent donc jouer un rôle accru dans la mobilisation de capitaux d'apport et de capitaux d'emprunt. Cette mobilisation non seulement faciliterait les privatisations, mais encore encouragerait le développement du marché financier. En France, 83 milliards de francs ont été réunis du programme de privatisation de 1986. Pour réduire le risque d'éviction, cette somme a été en grande partie "recyclée" sur le marché financier par le biais d'un allègement de la dette publique.

H. Questions relatives à des entreprises ou à des secteurs particuliers

109. Des services publics de distribution ou des infrastructures tels que les communications et l'énergie sont des éléments importants des conditions nécessaires au développement du secteur privé. Des infrastructures appropriées sont indispensables au développement des services commerciaux, financiers, promotionnels et autres, à l'innovation et à l'accroissement de la productivité. Le rôle et la capacité des pouvoirs publics d'assurer une infrastructure adéquate, soit en finançant leurs propres investissements, soit en faisant appel à des investissements privés du fait de contraintes budgétaires, constituent l'une de leurs fonctions "de base".

110. Les questions de concurrence et de réglementation relatives à la privatisation des services publics de distribution ont été évoquées précédemment. Etant donné la place que ces services publics occupent dans l'économie, leur privatisation soulève également d'autres problèmes importants. Dans de nombreux pays, ils sont considérés comme des industries "stratégiques", qui assurent des services économiques et sociaux vitaux. Dans quelques pays, la privatisation de certains services publics, tels que les télécommunications, nécessiteraient une modification de la constitution nationale (Brésil, Allemagne). En raison de l'ampleur de la transaction considérée par rapport à la dimension du marché financier national ou de l'épargne intérieure, il peut être difficile pour certains pays de privatiser leurs services publics de distribution par la procédure d'offres publiques. Il peut être ainsi impossible ou difficile de céder au secteur privé une participation majoritaire ou la totalité du capital. Toutefois, d'autres options sont possibles - cession d'une participation minoritaire, gestion selon des critères commerciaux, transformation en société, accords de sous-traitance, création de coentreprises. Là où il existe des procédures d'appel d'offres véritablement concurrentielles pour l'obtention de concessions, la sous-traitance peut assurer une concurrence périodique pour les industries considérées. Une solution autre que la privatisation, qui peut également servir de phase préparatoire à une cession, est la transformation en société; elle a été utilisée dans certains pays développés et pays en

développement (Australie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni) pour préparer la privatisation de certains services publics de distribution. Le cas échéant, se pose également la question du traitement des subventions accordées aux services publics de distribution. Si des subventions générales ne peuvent se justifier pour des raisons d'efficacité de la répartition des ressources, des subventions spécifiques, par exemple pour compenser des déséconomies de densité dans les zones rurales, peuvent être justifiées pour des raisons sociales. Elles peuvent être versées directement si elles ne sont pas équilibrées par des économies de densité dans les zones urbaines.

111. Le développement privé de services publics de distribution soulève quelques autres questions, dont celles des avantages relatifs et de la faisabilité de différentes options - contrats de construction - exploitation - transfert, création de coentreprises, arrangements de collaboration entre pays voisins - de la nature des encouragements et des garanties publiques nécessaires pour s'assurer la participation du secteur privé, et des branches dans lesquelles un soutien public peut être nécessaire. Si le développement d'infrastructures par le secteur privé peut offrir un certain nombre d'avantages - nouvelles sources de capitaux, économie de temps et d'argent dans la mise en place de nouveaux équipements, exploitations plus efficaces et meilleure capacité d'ajustement aux besoins de la clientèle, tarification rationnelle des services d'infrastructure et recettes fiscales supplémentaires - il se heurte parfois à d'importants obstacles - réticence des marchés de capitaux à financer les premiers projets privés sans aide financière de l'Etat ou sans garanties publiques, incapacité des gestionnaires publics d'intéresser le secteur privé à des projets d'infrastructure, opposition locale, règlements de protection de l'environnement - qui touchent aussi bien des projets publics que des projets privés.

112. Pour les mêmes raisons, la privatisation de services publics de distribution implique des opérations beaucoup plus complexes et plus onéreuses que la privatisation d'une société commerciale, par exemple. Différentes questions apparaissent d'une importance prépondérante et exigent une attention particulière - évaluation, restructuration de l'entreprise et segmentation industrielle en vue d'accroître la concurrence, méthode, échelonnement, calendrier et transparence de la cession, souscription, participation d'investisseurs étrangers et d'investisseurs "stratégiques", mesures de sauvegarde (par exemple, par le biais d'une "action spécifique") vis-à-vis de risques tels que celui d'OPA inamicales, et préoccupations et intérêts de groupes sociaux particuliers (par exemple, population rurale). Le lourd endettement de certains services publics de distribution, par exemple celui des chemins de fer en Allemagne et au Japon, soulève également des problèmes particuliers. Au Japon, outre la restructuration des chemins de fer nationaux (voir par. 46), une société de règlement a été créée pour reprendre la dette à long terme des chemins de fer qui ne pouvait être transférée aux sociétés régionales (dette qui serait remboursée sur la vente de terrains désormais inutiles et de parts des sociétés régionales), ainsi que pour aider les travailleurs licenciés à trouver un nouvel emploi. De plus, des aspects environnementaux peuvent entrer en ligne de compte. Par exemple, si la construction privée d'une autoroute de contournement autour d'une grande ville peut entraîner une diminution des encombrements de circulation dans la ville et réduire la pollution atmosphérique et la consommation d'essence, ces avantages doivent toutefois être mis en balance avec un éventuel défigurement

du paysage. Parallèlement, en raison de l'importance de ces services publics dans l'économie nationale et des services économiques et sociaux vitaux qu'ils assurent, on voudra, plus encore que dans le cas d'entreprises commerciales, montrer les avantages de leur privatisation - amélioration de l'offre et de la qualité des services, prix et incidences économiques (par exemple, sur les communications et sur d'autres coûts d'entreprise, et donc sur la compétitivité industrielle et commerciale).

I. Rôle des institutions multilatérales et des donateurs bilatéraux

113. Un certain nombre de pays ont fait état des diverses formes d'assistance qu'ils avaient reçues pour tel ou tel aspect de leur programme de privatisation, assistance émanant aussi bien d'institutions financières multilatérales que de donateurs bilatéraux. Parmi les institutions financières multilatérales, la Banque mondiale, notamment, a consenti différents types de prêts pour le financement de programmes d'ajustement structurel et la création d'organismes de privatisation dans de nombreux pays africains, d'un fonds social (en Colombie) et d'un programme d'indemnisation de licenciement et de départ en retraite volontaire (en Argentine). Elle a également fourni une assistance technique pour l'élaboration d'une stratégie de privatisation concernant 15 grandes entreprises publiques du secteur infrastructurel (en Thaïlande). Son organisme de prêt au secteur privé, la Société financière internationale, s'est associé à deux banques étrangères et à trois banques marocaines pour créer un fonds de placement destiné à appuyer le processus de privatisation (au Maroc). La Banque africaine de développement a aidé le Gouvernement sénégalais à créer, avec une partie des recettes provenant des privatisations, un fonds de promotion des petites et moyennes entreprises et industries. La Banque interaméricaine de développement a financé des études sur la privatisation (Venezuela). Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a financé des services d'assistance technique, des activités de formation, l'achat de matériel et une partie de la campagne de relations publiques pour un programme de privatisation (Maroc). Le Programme CEE/PHARE a financé les services d'experts étrangers ainsi que des services consultatifs et des activités de formation et de promotion (Pologne).

114. Les donateurs bilatéraux ont également fourni différentes formes d'assistance : aide sous forme de dons de l'Overseas Development Administration (ODA) du Royaume-Uni pour le renforcement du secrétariat du Divestment Implementation Committee (Ghana); financement, par un organisme donateur allemand, d'une étude sur la privatisation d'une entreprise publique (au Ghana); soutien à la privatisation accordé par des organismes donateurs canadien et allemand (Maroc); appui similaire fourni par des organismes canadien et français (Pologne, Sénégal). L'Agency for International Development des Etats-Unis a financé à la fois des évaluations et des contrôles de gestion d'entreprises publiques (Maroc), des services techniques spécialisés dont la National Investment Bank de la Jamaïque était dépourvue, un organisme de privatisation, et l'administration du Fonds jamaïcain de garantie des privatisations (Jamaïque). Elle a financé la formation d'experts gouvernementaux des évaluations (Sri Lanka), des études sectorielles, des services de comptabilité et des activités de formation (Pologne), des études d'évaluation et des études stratégiques ainsi que des services de promotion (Philippines). Le Fonds danois d'industrialisation pour les pays en développement a fourni un capital d'apport et, dans une moindre mesure, des

capitaux d'emprunt à plusieurs entreprises privatisées au Togo, où sa participation financière a été d'une importance déterminante pour inciter des sociétés danoises privées à s'associer à celles-ci.

115. Tous ces exemples et beaucoup d'autres, notamment ceux qui ont été cités dans des déclarations faites à la première session du Groupe de travail spécial et dans les informations communiquées ultérieurement en réponse à une demande du secrétariat et mises à la disposition du Groupe de travail, mettent en lumière l'aide fournie par diverses institutions financières multilatérales (Banque mondiale, Banque asiatique de développement, Banque interaméricaine de développement et Banque européenne pour la reconstruction et le développement), ainsi que par d'autres organismes internationaux ou régionaux (PNUD, OCDE, Secrétariat du Commonwealth et Groupe andin).

J. Questions relatives à l'environnement

116. Diverses questions relatives à l'environnement ont été abordées dans les monographies nationales. Elles concernent aussi bien les contraintes écologiques qui pèsent sur les entreprises publiques privatisées ou privatisables dans la partie orientale de l'Allemagne (où 90 % des charges correspondantes sont assumées par la Treuhandanstalt) et dans certains pays d'Europe centrale et orientale, (comme en Bulgarie, où l'amélioration et la protection de l'environnement sont l'un des objectifs de la politique de privatisation) que les normes de protection de l'environnement qui peuvent avoir des incidences sur les privatisations et la façon dont ces normes sont prises en compte.

117. En Jamaïque, les préoccupations et les normes environnementales occupent une place croissante dans les projets de privatisation. Ainsi, lorsque de tels projets mettent en jeu d'importants impératifs écologiques, un des critères utilisés pour évaluer une proposition consiste à déterminer si celle-ci comprend les mesures voulues pour que l'entreprise une fois privatisée fonctionne, autant que possible, sans préjudice pour l'environnement. Par exemple, dans le cas d'installations ayant une importante composante chimique ou produisant beaucoup de déchets (usine textile, distillerie), une étude d'impact sur l'environnement est réalisée en vue de déterminer les problèmes liés à l'activité de l'entreprise et de proposer des solutions possibles. En outre, l'organisme d'Etat chargé de la protection des ressources naturelles (Natural Resources Conservation Authority) s'assure que les entreprises suivent des pratiques écologiques raisonnables et que celles-ci sont bien prises en compte dans les privatisations.

118. En Pologne, un comité interministériel pour l'environnement a été chargé des questions de protection de l'environnement découlant du processus de privatisation, notamment pour ce qui est des responsabilités et du respect des normes. Il a pour principales tâches d'évaluer et de proposer des textes législatifs et des réglementations, de recueillir les données écologiques nécessaires sur les entreprises devant être privatisées, de superviser les audits écologiques et de surveiller le respect par les acheteurs de leurs obligations contractuelles concernant la protection de l'environnement.

119. Aux Etats-Unis, la sous-traitance de services municipaux n'a pas soulevé de problème particulier en matière de protection de l'environnement. Les

prestataires privés de services doivent se conformer aux mêmes lois et réglementations environnementales que les prestataires publics et sont passibles des mêmes sanctions en cas d'infraction. Par contre, les réglementations environnementales ont été un obstacle au financement privé d'infrastructures. Celles-ci sont soumises à une rigoureuse procédure d'agrément au regard des réglementations environnementales avant que les travaux de construction puissent démarrer. Les coûts et les risques liés aux projets s'en trouvent accrus, ce qui peut décourager un financement privé.

V. INCIDENCES SOCIALES

A. Effets sociaux

120. C'est là un domaine à la fois vaste et complexe qui touche non seulement aux questions d'emploi, mais aussi, de façon plus générale, au bilan social des privatisations en termes d'incidences sur l'emploi, sur la fourniture d'infrastructures sociales ou de services sociaux, et sur les coûts et avantages sociaux liés aux services publics de distribution. Aux fins de la présente étude, et compte tenu des renseignements reçus, la section ci-après portera avant tout sur les aspects de la privatisation des entreprises publiques qui touchent à l'emploi. Elle traite donc pour l'essentiel, et de façon assez limitée, un seul aspect du bilan social.

121. En matière d'emploi, les privatisations peuvent avoir des effets aussi bien positifs que négatifs. A court terme, les effets positifs comprennent l'amélioration des conditions d'emploi pour les cadres et les salariés maintenus sur les états de paie de l'entreprise après la privatisation (comme en Jamaïque), et l'accès - parfois gratuit - à une part des actions de la nouvelle société (principe qui fait partie intégrante de la politique de privatisation dans de nombreux pays). Aux Pays-Bas, par exemple, la privatisation entraîne souvent une hausse des rémunérations pour les cadres, mais des baisses de salaire pour les employés de rang inférieur; pour atténuer ces phénomènes, une garantie temporaire de salaire net est généralement accordée à ces derniers. A plus long terme, des investissements accrus ou la croissance des entreprises privatisées peuvent se traduire par des créations d'emplois.

122. Le principal effet négatif tient à la compression des effectifs liée à la privatisation. Il faut toutefois noter que des suppressions d'emplois peuvent aussi être provoquées par d'autres types de réformes d'entreprise, dont l'application de critères de gestion commerciale et la transformation en société. En fait, on fait souvent valoir que puisque les pouvoirs publics sont mieux armés pour faire face au problème d'une main-d'oeuvre excédentaire, il est sans doute préférable de réduire les effectifs d'une entreprise publique au cours de la phase de transformation en société, avant sa cession. De plus, les incidences globales sur les travailleurs pris individuellement dépendront des compensations versées - indemnités de licenciement, indemnisation de départ anticipé à la retraite, aide fournie pour retrouver un emploi, conseils, services de formation - ainsi que des débouchés en matière d'emploi disponibles par ailleurs, notamment la possibilité de s'établir à son compte en créant sa propre entreprise. Ainsi, les effets des suppressions d'emplois peuvent être atténués par des mesures d'accompagnement social et être compensés par différentes possibilités d'embauche, y compris celles découlant

d'une croissance créatrice d'emplois des sociétés privatisées ou d'autres entreprises stimulées par le processus de privatisation. En outre, les suppressions d'emplois ne s'inscrivent pas inéluctablement dans la logique de privatisation. Dans certains pays, il n'y a pas eu de conséquences négatives sur l'emploi, car les privatisations ont été réalisées sur un marché favorable du travail (Portugal). D'autres pays ont mis à profit les politiques de privatisation pour protéger l'emploi dans les entreprises privatisées pendant une certaine période après la privatisation, pouvant aller jusqu'à cinq ans (Malaisie, Maroc, Pakistan, Sri Lanka). Au Japon, sur les 92 000 salariés touchés par la privatisation des chemins de fer nationaux, 32 000 ont retrouvé un emploi dans les nouvelles sociétés, 20 000 ont opté pour le départ à la retraite, 30 000 ont été pris en charge par l'organisme de règlement qui avait pour tâche de leur retrouver un emploi dans un délai de trois ans et 10 000 ont bénéficié d'un recyclage et ont trouvé à s'embaucher dans des entreprises du secteur privé bénéficiant de subventions pour la création d'emplois. En outre, la hausse des investissements ou l'amélioration des résultats des entreprises privatisées a engendré de nouveaux postes de travail (Jamaïque, Philippines). A Sri Lanka, l'une des premières entreprises privatisées, une usine textile, a profité d'une expansion de l'investissement non seulement pour absorber la main-d'oeuvre excédentaire, mais aussi pour créer de nombreux nouveaux emplois. De même, dans la partie occidentale de l'Allemagne, l'amélioration des résultats et notamment de la gestion a entraîné une augmentation des effectifs de deux grands groupes industriels privatisés, VEBA (où le nombre de salariés est passé de 74 597 en 1987 à 116 979 en 1991) et VIAG (33 427 en 1988, contre 74 122 en 1991). Cependant, dans un certain nombre de pays d'Afrique et d'autres régions, l'emploi a été durement touché. Dans la partie orientale de l'Allemagne, 3,5 millions d'emplois ont disparu sur un total de 9,5 millions, d'où un taux de chômage ou de sous-emploi de 30 à 40 % dans certaines régions.

B. Mesures sociales d'accompagnement

123. Les mesures sociales d'accompagnement visant à atténuer les incidences sociales négatives des privatisations font partie des "dispositions sociales" du processus de privatisation. L'efficacité avec laquelle celles-ci sont élaborées et mises en oeuvre peut être d'une importance cruciale pour la crédibilité et le succès des privatisations proprement dites. Comme l'indique la monographie des Pays-Bas : "Pour créer un filet de protection sociale, il faut établir d'emblée des principes clairs, qui peuvent être énoncés dans un plan social; ces principes doivent être posés dès les premières étapes du processus de privatisation en vue d'obtenir la coopération de l'ensemble du personnel. Il y a, au début d'une opération de privatisation, une tendance générale à sous-estimer aussi bien les coûts que le temps nécessaire".

124. Ces mesures d'accompagnement comprennent notamment les indemnités de départ ou de licenciement (Allemagne, Argentine, Ghana, Grèce, Sri Lanka, Tunisie, Turquie, Venezuela), les systèmes de pré-retraite volontaire (Argentine, Venezuela), le recyclage ou la formation professionnelle (Bénin, Colombie, Ghana, Japon, Portugal, Turquie, Venezuela), la promotion de l'esprit d'entreprise et la création de micro, petites ou moyennes entreprises (Colombie, Ghana, Jamaïque, Sénégal, Tunisie, Turquie). L'Allemagne a, outre la formation professionnelle, fait appel aux plans de retraite anticipée, aux programmes de travaux publics et au travail à temps partiel dans le cadre

d'une vaste politique du marché du travail visant à réduire le chômage dans la partie orientale, où le taux moyen a été ramené à 16 % (contre 30 à 40 % dans certaines régions).

125. Dans quelques pays, le reclassement professionnel et la promotion de l'esprit d'entreprise bénéficiaient déjà d'un soutien institutionnel (Ghana, Portugal). Dans d'autres, ce soutien institutionnel est lié aux privatisations et passe par un fonds créé à cet effet (Philippines, Tunisie), parfois avec l'aide d'un prêt consenti par une institution financière multilatérale (Colombie), à quoi peut s'ajouter une partie des recettes provenant des privatisations (Sénégal). Une partie de ces recettes a été utilisée pour financer les indemnités versées à la cessation de service (Ghana) ou servira à alimenter un fonds social (Bulgarie). Dans certains cas, le reclassement du personnel licencié à la suite de privatisations est assuré par le centre de liaison chargé des privatisations (Bénin). En Allemagne, la Treuhandanstalt finance les plans sociaux liés à toute compression d'effectifs.

126. Comme on l'a vu plus haut, les recettes dégagées par les privatisations ont parfois été utilisées dans des proportions variables pour financer des indemnités de départ ou de licenciement, ou pour encourager les entrepreneurs et les petites et moyennes entreprises. Elles ont également été investies dans l'éducation et l'infrastructure physique (Mexique, Venezuela). On peut se demander dans quelle mesure ces recettes doivent être utilisées pour financer des mesures créatrices d'emplois permettant d'atténuer les effets sociaux négatifs des privatisations ou être investies dans la mise en valeur des ressources humaines et dans des actifs propices à la croissance et à la création d'emplois, par opposition à d'autres utilisations. C'est dire l'importance d'un appui institutionnel au développement de l'esprit d'entreprise et de micro-entreprises et PME, en vue de contribuer non seulement à assurer le succès des privatisations, mais aussi à tirer pleinement parti de l'expérience et des compétences du personnel licencié pour le développement économique d'un pays. A cet égard, il est à noter qu'au Venezuela, la loi sur les privatisations prévoit que 10 % au moins des recettes devraient être consacrées à l'innovation technique, au développement industriel et au développement des micro-entreprises et des PME, et que 15 % au moins devraient être consacrés à l'enseignement technique et à la formation professionnelle.

127. En Tunisie, une attention particulière a été accordée au reclassement de la main-d'oeuvre excédentaire dont l'expérience pouvait être profitable au développement de l'économie nationale. Ainsi, outre des indemnités, les travailleurs licenciés reçoivent l'aide et le soutien institutionnel nécessaire pour lancer de petites entreprises pouvant elles-mêmes créer des emplois. La première phase de la privatisation s'est déroulée sans problèmes sociaux, voire dans certains cas avec l'appui des salariés; c'est là l'aspect le plus positif de cette démarche pragmatique.

128. Il peut être nécessaire de renforcer le soutien institutionnel aux petites et moyennes entreprises pour assurer à la fois la vitalité des entreprises de ce type issues du processus de privatisation et le succès de ce même processus, car elles jouent un rôle clé en encourageant la concurrence et en créant des emplois. Ce soutien peut comprendre des mesures, dont des

réformes de réglementation et des réformes budgétaires, visant à les aider dans un certain nombre de domaines, notamment en matière d'accès au financement, à la technologie, aux marchés publics et aux filières de commercialisation et de distribution, ainsi qu'en matière d'information, de formation et de services consultatifs.

129. A l'instar des pays en développement mentionnés plus haut, quelques pays d'Europe centrale et orientale et de l'ex-Union soviétique ont pris ou s'approprient à prendre des mesures et à adopter des lois en vue de stimuler le développement du secteur des petites entreprises (en Bulgarie et en Lituanie, par exemple). Cependant de nombreux obstacles subsistent : pénurie de capitaux de démarrage, déficience du cadre juridique, application inégale des lois et inertie bureaucratique dans l'enregistrement des entreprises, manque de savoir-faire en matière de technique de commercialisation, de comptabilité financière et de gestion, ou méconnaissance de pratiques commerciales élémentaires (Lituanie).

VI. LES RESULTATS DE LA PRIVATISATION ET LEUR EVALUATION

A. Evaluation des résultats

130. Des objectifs spécifiques en matière de privatisation ont été élaborés à divers niveaux. Dans certains pays, des indicateurs ont été définis pour évaluer la réalisation de ces objectifs (Portugal). Par ailleurs, les privatisations ont donné des résultats de nature très variable. Dans certains cas, un mécanisme a été prévu pour contrôler et évaluer ceux-ci. Toutefois, de tels mécanismes ou procédures d'évaluation ne se sont pas encore généralisés, peut-être parce que de nombreux pays n'ont pas encore acquis une expérience suffisamment longue des privatisations.

131. Contrôler et évaluer les résultats des privatisations sont des tâches qui incombent au Cabinet du Premier Ministre (en Turquie) ou au Ministère des finances (au Portugal). En France, les résultats du programme de privatisation de 1986 ont été analysés par la Cour des comptes, par une commission parlementaire et par le Haut Conseil du secteur public. Au Venezuela, un bureau de coordination a été créé pour évaluer les incidences des privatisations. En Jamaïque, c'est un éminent politologue national qui a procédé à une évaluation indépendante des opérations de privatisation.

132. Au Portugal, le Ministère des finances a établi des indicateurs d'évaluation pour chacun des objectifs poursuivis. Par exemple, pour évaluer la performance des entreprises privatisées, il se fonde notamment sur le ratio investissement/emploi, ainsi que sur des indicateurs classiques de rentabilité ou de productivité. Le pourcentage des entreprises privatisées détenues par des groupes à capitaux locaux est utilisé, parmi d'autres indicateurs, pour mesurer le développement de l'esprit d'entreprise au niveau national.

B. Résultats des privatisations

133. En ce qui concerne les résultats des privatisations, on reconnaît dans certains cas qu'il est sans doute trop tôt pour procéder à une analyse systématique et que les résultats ne sont pas toujours quantifiables. Cependant, certains bilans ont déjà pu être dressés.

134. Les monographies nationales présentées au Groupe de travail spécial indiquent que des privatisations correctement réalisées ont procuré d'importants avantages. Ces avantages comprennent, par rapport à un objectif de promotion de l'efficacité économique : un renforcement de la concurrence commerciale dans certains secteurs (Malaisie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni); une amélioration des résultats et de la compétitivité des entreprises privatisées (Argentine, Grèce, Jamaïque, Japon, Maroc, Philippines, Portugal); une baisse des prix à la consommation appliqués par les entreprises privatisées et/ou une amélioration des services fournis à la clientèle (Japon, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni); un accroissement de la capitalisation, des investissements et de la capacité des entreprises privatisées, favorisant une plus grande sécurité ou un accroissement de l'emploi (Allemagne, Malaisie, Nigéria); une amélioration de l'accès des entreprises privatisées aux capitaux, à la technologie, aux compétences et aux liens internationaux (Finlande, Malaisie, Nouvelle-Zélande). La privatisation a favorisé un élargissement de la catégorie des entrepreneurs (Jamaïque) et accru la capacité de capitalisation et d'opération des marchés financiers (France, Malaisie, Nigéria, Philippines, Royaume-Uni). Elle a attiré des investissements étrangers, notamment par le biais de coentreprises (Jamaïque, où 94 % des investissements étrangers directs en 1987 correspondaient à des opérations de privatisation, Pérou, Sri Lanka, Turquie, Venezuela). Elle a procuré des avantages intangibles tels que l'introduction d'une discipline de culture de secteur privé dans la gestion des entreprises privatisées où persistait une participation de l'Etat (Nouvelle-Zélande, Pays-Bas). Le fait même de préparer une entreprise publique (une entreprise de télécommunications) à la privatisation et de vendre une part minoritaire (25 %) de son capital a apparemment eu des effets positifs sur ses résultats (Israël).

135. En ce qui concerne le rôle du gouvernement et la gestion macro-économique, les privatisations ont réduit le poids des subventions accordées aux entreprises publiques (lorsque les entreprises déficitaires ont été liquidées ou là où ces subventions étaient supérieures aux revenus procurés par les entreprises considérées), comme au Ghana, en Jamaïque, en Malaisie, au Nigéria et aux Philippines. Les privatisations ont entraîné un accroissement des recettes publiques (lorsque les impôts payés par les sociétés privatisées sont devenus supérieurs aux recettes précédemment procurées par ces entreprises), par exemple en Argentine, en Malaisie et au Nigéria. Le revenu des ventes de privatisation, tout à fait substantiel dans certains cas, a permis aux gouvernements, notamment, de réduire leur dette à long terme et leur déficit budgétaire (Argentine, France, Portugal, Royaume-Uni) ou de financer des programmes de mise en valeur des ressources humaines et de développement des infrastructures (Mexique, Venezuela), le développement des entreprises (Sénégal), l'exécution de réformes agraires au profit des agriculteurs sans terres (Philippines) et des activités en faveur de l'environnement (Allemagne). Le développement privé d'infrastructures a fourni des sources additionnelles de financement pour certaines activités "fondamentales" de l'Etat, réduisant ainsi les déficits d'infrastructure, atténuant les contraintes budgétaires ou libérant des ressources pour d'autres projets de développement (Indonésie, Malaisie, Portugal, Thaïlande). La privatisation, avec d'autres mesures, a contribué à la stabilisation macro-économique et à la création d'un climat de confiance vis-à-vis de l'économie, ce qui a favorisé le retour des capitaux fugitifs

dans certains pays (Argentine). Aux Etats-Unis, la sous-traitance a permis de réaliser d'importantes économies (de 10 à 40 %) dans la fourniture de services publics et a apporté d'autres avantages, dont une amélioration de la qualité des services ainsi qu'une plus grande souplesse et un raccourcissement des délais concernant la fourniture de ces services.

136. Toutefois, c'est principalement dans les pays à revenu moyen ou supérieur que ces avantages ont pu être obtenus, au prix parfois de certains coûts sociaux; des gains d'efficacité tels qu'une baisse des prix à la consommation peuvent avoir été dus autant au renforcement de la concurrence, y compris la concurrence induite par les privatisations, qu'au changement de propriété en lui-même. De plus, dans certains pays à faible revenu, les privatisations ont été plus difficiles à réaliser et dans certains cas, elles se sont caractérisées par la médiocrité des résultats des entreprises privatisées, d'où une perte de recettes budgétaires et d'emplois (Niger). De surcroît, si la privatisation a élargi la base de l'actionnariat dans un certain nombre de pays (Argentine, France, Jamaïque, Malaisie, Philippines, République de Corée, Royaume-Uni, Sri Lanka), les effets sur la répartition du revenu exigent des travaux de recherche supplémentaires. Les privatisations massives, en tant que moyen de répartir la richesse nationale, ont été appliquées avec davantage de succès dans certains pays en transition (République tchèque, Lituanie, Slovaquie) que dans d'autres (Russie).

137. Dans les pays d'Europe centrale et orientale et de l'ex-Union soviétique, où la privatisation est un élément essentiel du passage à l'économie de marché, le dynamisme du processus de transformation a une incidence cruciale sur la cession des établissements publics. La plupart de ces pays ont enregistré des résultats impressionnants en ce qui concerne les "petites privatisations", notamment dans les services, le commerce de détail et l'agriculture. Toutefois, la privatisation des moyennes et grandes entreprises dans les secteurs manufacturier et bancaire a été beaucoup plus lente que prévue, même si l'on tient dûment compte de la complexité de la tâche.

138. Bien que ces pays aient abordé la privatisation à partir de positions différentes, et par conséquent selon des stratégies très diverses, ils se sont heurtés à des écueils généralement similaires. En dépit de progrès considérables concernant le renforcement des institutions, on observe encore des lacunes, notamment au niveau des instruments juridiques requis, de l'accès aux moyens de financement et du fonctionnement de l'administration publique. Dans bien des cas, les conditions macro-économiques, en particulier les politiques monétaires et budgétaires, n'ont guère été propices aux activités de privatisation. Il est devenu manifeste que les compétences et les comportements commerciaux hérités de l'"économie souterraine" n'étaient pas nécessairement suffisants pour gérer efficacement de grandes entreprises dans des conditions de marché. De plus, les déficiences de l'infrastructure de base, notamment dans le secteur des communications, ont découragé des investisseurs privés potentiels. Enfin, l'instabilité politique et l'incertitude dans certains pays quant à l'orientation et à l'ampleur du processus de réforme ont inéluctablement contribué à ralentir les privatisations à un moment où des progrès s'imposent pour les rendre crédibles.
