

NATIONS UNIES

ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ

UNITED NATIONS

COMMISSION ÉCONOMIQUE  
POUR L'EUROPE

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ  
КОМИССИЯ

ECONOMIC COMMISSION  
FOR EUROPE

SÉMINAIRE

СЕМИНАР

SEMINAR

COMITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT  
DU COMMERCE, DE L'INDUSTRIE  
ET DE L'ENTREPRISE



Distr.  
GÉNÉRALE

Groupe de travail pour le développement  
de l'industrie et de l'entreprise

TRADE/WP.8/AC.1/SEM.22/2003/1  
28 octobre 2003

ÉQUIPE DE SPÉCIALISTES DE LA  
RESTRUCTURATION INDUSTRIELLE

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

**Forum régional sur le thème «Aspects sociaux  
et financement de la restructuration industrielle»**

Moscou, Fédération de Russie, 26-27 novembre 2003

**ASPECTS SOCIAUX ET FINANCEMENT  
DE LA RESTRUCTURATION INDUSTRIELLE**

Documents de travail\*

**Première partie**

**1. Introduction<sup>1</sup>**

**1.1 Principales définitions**

Au *niveau national (ou au niveau d'une économie)*, la restructuration désigne le processus par lequel les parts de certains secteurs du PIB – emploi, exportations, etc. – augmentent, tandis que celles d'autres secteurs diminuent. Cette restructuration peut être provoquée soit par la *demande* – par les modifications qui se produisent généralement dans la structure de la demande lorsque le revenu augmente; soit par *l'offre* – du fait des profondes modifications de la structure des coûts (qu'entraîne, par exemple, la hausse des prix de l'énergie) ou de modifications importantes intervenues dans des technologies essentielles (matières plastiques, électronique).

---

\* Le présent document a été établi pour le secrétariat de la CEE-ONU par le professeur Paul Hare, School of Management, Heriot-Watt University, Édimbourg (Royaume-Uni). Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de son auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du secrétariat de la CEE-ONU.

<sup>1</sup> Cette introduction reprend en partie, sous forme quelque peu abrégée, un document précédemment établi pour la CEE-ONU au début de 2002, Hare (2002).

Dans la plupart des anciens pays socialistes, il y a un autre facteur qui rend nécessaire une vaste restructuration touchant l'ensemble du pays: c'est ce que l'on peut désigner par l'expression «*conditions initiales*». Ce que cela veut dire, c'est qu'il y a de nombreuses entreprises et branches établies dans le cadre du système socialiste de planification dont l'existence, pour diverses raisons, devient soudain contraire à la logique économique lorsque les premières étapes de la transition ont amené une substantielle libéralisation des prix et des marchés, en même temps que des changements considérables dans l'environnement commercial international. Ces secteurs en difficulté peuvent quelquefois apparaître dans l'industrie lourde, mais il peut s'agir aussi d'autres secteurs, dès lors que l'implantation des entreprises n'a pas été décidée sur des bases judicieuses ou que les techniques et/ou les marchés ont évolué. Pour certains pays, savoir que faire lorsque diverses branches connaissent de telles difficultés est peut-être la question la plus grave qui se pose dans tout le processus de transition – et c'est une question politique extrêmement délicate.

Dans une économie fonctionnant normalement, il y a restructuration au niveau national de façon ininterrompue, quelles que soient les politiques gouvernementales. Toutefois, comme nous le verrons plus loin, il peut arriver qu'une intervention délibérée des pouvoirs publics freine la restructuration ou l'accélère. Quoi qu'il en soit, ce qui est particulier à cet égard dans le cas des économies en transition, c'est l'ampleur même de la restructuration qu'il faut entreprendre en un temps relativement bref.

Il y a *restructuration sectorielle* lorsqu'en raison de changements dans la structure ou le niveau de la demande, ou de changements dans les conditions de coût, il apparaît qu'un secteur de l'économie produit une gamme de biens qui ne conviennent pas, ou produit les biens voulus avec une technologie qui ne convient pas. Dans ce cas, il faut abandonner rapidement la production des biens qui ne sont plus rentables ou la moderniser, concevoir et lancer de nouveaux produits, et la technologie employée pour produire les nouveaux produits doit elle-même être modernisée. Là encore, les gouvernements peuvent intervenir pour accompagner ou freiner de telles adaptations, ils peuvent aussi simplement choisir de mettre en place les règles et incitations qui constitueront l'environnement favorable dans lequel les forces «normales» du marché pourront déclencher tous les ajustements nécessaires.

Par *restructuration régionale* on entend la situation comparable dans laquelle une ville, une province ou une région plus importante se trouve dans une situation de régression économique grave, généralement du fait d'une structure économique dans laquelle des secteurs ou activités en perte de vitesse sont en proportion nettement excessive par comparaison avec la structure économique moyenne du pays. En Russie, par exemple, il y a beaucoup de villes organisées autour d'une seule entreprise (Vorkuta, pour le charbon, par exemple) dans lesquelles les difficultés que traverse cette unique entreprise sont une catastrophe économique et sociale pour toute la région. En pareil cas, il n'est guère utile de savoir qu'ailleurs dans le pays il y a peut-être d'autres régions où de nouvelles activités prennent racine et où l'activité économique fait état d'une croissance vigoureuse. Pour les régions gravement touchées, les questions qui comptent sont les suivantes: a) comment gérer un processus de déclin; b) comment trouver des activités de rechange viables pour la région ou pour la population locale. Comme on l'a observé dans plusieurs pays en transition, restructurer à ce niveau est inévitablement une question politique et, une fois encore, une question extrêmement délicate.

La *restructuration au niveau de l'entreprise* est, bien sûr, ce qui compte par-dessus tout puisque, quelle que soit la forme de restructuration envisagée, ce qui se produit véritablement dans l'économie se produit toujours dans le cadre de l'entreprise. Dans une perspective quelque peu plus vaste que celle qui est souvent adoptée dans ce domaine, et en se fondant sur ce qui est exposé dans Hare (2001), on peut dire que la restructuration à ce niveau suppose trois composantes:

- L'arrivée sur le marché de nouvelles entreprises ou la croissance relative d'entreprises à productivité élevée;
- La restructuration et la réorganisation d'entreprises existantes; et
- La sortie du marché des entreprises en faillite ou la régression des entreprises à faible productivité.

L'équilibre entre ces composantes varie d'un pays à l'autre et varie dans le temps pour un même pays, mais toutes trois sont importantes. En ce qui concerne les nouvelles entreprises, par exemple, il est indispensable que le taux d'entrée sur le marché soit élevé, puisque l'expérience de la plupart des pays montre que jusqu'à 80 % de telles entreprises ferment leurs portes dans un délai de trois à cinq ans. Ainsi, pour que l'on trouve les futures entreprises performantes, les quelques entreprises qui deviendront assez importantes pour employer des milliers de personnes, il faut qu'il y ait beaucoup de créations d'entreprises, tandis que celles qui ne peuvent pas gagner d'argent seront éliminées, vite et de façon ordonnée. Bien sûr, beaucoup de ces nouvelles entreprises seront modestes au début, et survivront en le restant, exploitant tel ou tel créneau sur le marché local qui leur permettra de le faire. Ensemble, les petites entreprises créent beaucoup d'emplois dans la plupart des pays développés, comme dans les pays en transition qui réussissent le mieux. Mais dans les pays en transition qui réussissent moins bien, il y a encore un nombre beaucoup trop restreint de petites entreprises.

Selon Roland (2000, p. 234) la restructuration d'une entreprise existante peut prendre une forme *défensive* ou une forme *stratégique*. La première forme de restructuration suppose l'élimination des activités non rentables, des mesures propres à réduire les coûts, la suppression d'emplois, etc. Ce sont essentiellement des tactiques de survie pour une entreprise en difficulté. La deuxième forme de restructuration, en revanche – la restructuration stratégique – implique des mesures inscrites dans une perspective d'avenir, visant à transformer l'entreprise en lançant des produits nouveaux, en modernisant les procédés de production, en découvrant de nouveaux débouchés, etc. Elle exige de solides compétences d'entrepreneur, et suppose que l'on puisse obtenir les technologies et les ressources financières nécessaires.

La restructuration est parfois interprétée en termes purement financiers, comme lorsque les gouvernements ou les banques choisissent de passer par profits et pertes tout ou partie de la dette cumulée d'une entreprise, ou de convertir la dette en prise de participation, dans le cadre d'un plan de sauvetage. Une *restructuration financière* de ce genre donne lieu à de nombreuses difficultés pratiques qui débordent le cadre du présent document: comment mettre au point la formule de manière que les bénéficiaires soient fortement incités à ne pas s'engager sur la voie d'une nouvelle accumulation de dettes, mais au contraire à entreprendre la *véritable restructuration* de leur entreprise qui s'impose. En pratique, je tendrais généralement à préconiser le choix – par les banques et les gouvernements – de politiques consistant à durcir de

manière systématique et crédible les contraintes budgétaires imposées aux entreprises en difficulté, les opérations financières de sauvetage comme celles qui viennent d'être évoquées étant considérées comme des solutions à appliquer occasionnellement, en dernier ressort.

Enfin, la restructuration apparaît souvent comme un problème, précisément à cause de l'opinion largement partagée selon laquelle lorsqu'elle s'impose, *une intervention des pouvoirs publics* est nécessaire. En un sens, il ne peut pas en aller autrement, puisque les politiques gouvernementales et le cadre juridique et institutionnel établi par les pouvoirs publics déterminent l'environnement dans lequel toutes les entreprises doivent exercer leurs activités. Il reste à savoir, toutefois, si une intervention plus directe des pouvoirs publics est justifiée, et dans quelles conditions.

## **1.2 Aperçu général du document**

Le présent Forum régional porte essentiellement sur les aspects sociaux de la restructuration et sur leur financement, compte tenu des définitions qui viennent d'être esquissées. Par «aspects sociaux», nous entendons cette conséquence probable de la restructuration industrielle, à savoir que beaucoup perdront leur emploi dans des circonstances où il sera difficile d'en trouver un nouveau. Dans des cas extrêmes, de telles destructions d'emploi peuvent avoir un effet dévastateur sur des collectivités entières, et même dans des situations «plus normales», les nouveaux emplois qui sont offerts pourront l'être dans des secteurs différents. On peut donc prévoir toute une série de coûts sociaux à la suite du «choc» initial provoqué par une restructuration: il sera nécessaire d'assurer la reconversion de la main-d'œuvre, de lui donner une nouvelle formation, peut-être d'accorder une certaine aide à la mobilité, de prendre des mesures pour encourager la création plus rapide d'entreprises nouvelles, etc. Toutes ces mesures coûtent de l'argent, ce qui pose immédiatement la question de savoir quel pourrait être l'ordre de grandeur des dépenses à envisager, qui devrait les supporter et selon quelles modalités.

La suite du présent document sera donc structurée comme suit: dans la section 2, on précisera ce qu'il faut entendre par aspects sociaux de la restructuration et on montrera, à l'aide de quelques exemples, pourquoi il risque d'être difficile de s'y attaquer. La section 3 examine les dépenses nécessaires pour remédier aux coûts sociaux mis en évidence et présente différentes opinions concernant la question de savoir qui devrait les prendre en charge. Ensemble, ces deux sections traitent du thème central du Forum régional.

Dans la section 4, on appelle l'attention sur quelques arbitrages majeurs qui s'imposeront dans le processus de restructuration, en rappelant que de nombreux pays, surtout les pays de la Communauté d'États indépendants (CEI) mais non pas eux seuls, se sont inclinés face à des pressions politiques et ont accepté de reporter à plus tard la restructuration, ostensiblement pour des raisons sociales. Tout en reconnaissant que ce type d'argument paraît séduisant, je ferai valoir qu'à long terme, il est exceptionnellement coûteux. La section 5 poursuit le raisonnement en répertoriant quelques aspects de la restructuration qui me paraissent particulièrement problématiques pour les pays en transition, surtout pour ceux qui ne sont pas sur la voie d'une adhésion à l'UE en 2004, notamment les problèmes particuliers qui se posent aux petits pays, et ceux qui se posent aux régions en rapide déclin à l'intérieur de pays plus grands. En conclusion, la section 6 donne une liste des principales constatations concernant les aspects sociaux de la restructuration et leur financement, ainsi qu'une brève liste de recommandations pratiques.

## **2. *Aspects sociaux de la restructuration***

La restructuration est rarement considérée comme un grave problème social lorsque de nombreux emplois de rechange acceptables sont offerts dans la région intéressée, ou lorsque les travailleurs peuvent facilement se rendre ailleurs pour trouver un emploi et sont disposés à le faire. C'est dire combien il importe, si l'on veut comprendre les aspects sociaux de la restructuration, d'être conscient des contraintes qui limitent l'offre d'emploi sur place ou dans la région, ou limitent la mobilité des individus ou des familles nécessaire pour aller chercher des emplois disponibles ailleurs. Il faut alors mettre en œuvre des politiques adaptées soit pour surmonter ces contraintes, soit pour aider les intéressés à trouver les moyens de les contourner. Il est important aussi, pour encourager la restructuration, de s'assurer que le problème a été correctement analysé, faute de quoi la restructuration sera probablement mal réalisée. Le mieux est souvent de se fier aux signaux donnés par le marché et d'en attendre les orientations nécessaires, mais en pareil cas, il est essentiel, bien sûr, que les prix soient «justes» et que ni la demande, ni l'offre sur le marché en question ne soit exposée à des contraintes évitables, artificielles.

Quelques exemples nous aideront à recenser les contraintes majeures. Tous ces exemples se rapportent à des lieux et activités que j'ai soit visités, soit beaucoup étudiés à différentes occasions.

### ***Exemple 1. Le charbon dans l'Extrême-Nord russe***

Des conditions de production (et de vie) rigoureuses, le grand éloignement par rapport aux principaux utilisateurs de charbon et un fret beaucoup plus élevé qu'auparavant ont rendu la production de charbon dans l'Extrême-Nord beaucoup moins économique qu'elle ne semblait l'être par le passé. Les économies dont disposaient les travailleurs ont été en grande partie annulées par l'inflation au début des années 90, puis de nouveau pendant la crise financière de 1997-1998, ce qui a entravé leur mobilité – et il n'y a guère d'emplois de rechange sur place. Il convient de rechercher si les frets actuels sont économiquement justifiés – mais de toute façon le charbon de Vorkuta, extrait au fond, restera exposé à la concurrence du charbon extrait en surface provenant de régions plus centrales de Russie (voir Hare, 1998).

### ***Exemple 2. L'eau et l'énergie en Asie centrale***

Les États situés en amont ont plus d'eau qu'ils ne peuvent en utiliser, mais ils peuvent la retenir derrière des barrages et produire de l'électricité, ou la vendre à des États en aval pour l'irrigation et acheter en retour de l'électricité et d'autres formes d'énergie. Ces dernières années, de telles transactions ont été réalisées sous la forme d'opérations de troc, sur la base de prix qui, selon toute probabilité, n'étaient pas justifiés par les structures de coût sous-jacentes. Les signaux donnés par les prix étant aussi peu fiables, on ne voit pas bien si les États en aval devraient faire moins d'irrigation, ou si les États en amont devraient produire plus d'électricité tout au long de l'année – ou s'il faudrait combiner les deux solutions. Ainsi, il est tout à fait possible qu'une importante restructuration soit une nécessité, mais tant que les prix ne sont pas établis de façon plus satisfaisante, il n'est pas possible de déterminer correctement ce qui est nécessaire.

***Exemple 3. L'acier en Ukraine***

Il s'agit là d'une branche qui doit faire face à une forte diminution de la demande intérieure, alors que les conditions du commerce international sont de plus en plus difficiles, qu'il s'agisse des échanges avec l'UE ou avec les partenaires de la CEI. Traditionnellement, une bonne partie de la production, en Ukraine et dans les pays voisins, était grosse consommatrice d'acier, et la production d'acier elle-même consomme aussi beaucoup d'énergie. En raison de ce dernier point, une tarification plus rationnelle de l'énergie influencerait considérablement sur la production d'acier et exigerait probablement, à long terme, une conversion à de nouvelles technologies permettant une utilisation elle-même plus efficace de l'énergie. Ainsi, tout comme en Europe occidentale, une réduction considérable de ce secteur est nécessaire. La production serait alors très probablement concentrée dans deux ou trois grandes aciéries – pas davantage – de dimensions économiques. En pareil cas, l'économie globale de la restructuration ne serait probablement guère affectée selon que telle usine plutôt que telle autre serait désignée pour survivre, mais il est à peu près certain que les décisions majeures en matière de restructuration seront prises selon un processus fortement politisé. Les collectivités locales utiliseront toutes les influences qu'elles pourront faire intervenir pour protéger «leur» aciérie. S'il y a une option qui permette de réduire tant soit peu les coûts de la restructuration par rapport à ceux qu'en entraînerait une autre, ce pourrait être une raison pour la retenir, mais, en principe, il ne faudrait pas laisser de tels arguments retarder ou interrompre le processus tout entier.

***Exemple 4. La production et la commercialisation de vin dans en Moldova***

La production de vin était pour beaucoup le fait de vastes établissements de vinification appartenant à l'État, et une grande partie du produit obtenu était exportée en Russie et en Ukraine. Il est maintenant très difficile de réaliser ces exportations, en raison de l'augmentation des frais de transport et de transit, de difficultés tenant aux réglementations douanières et autres au passage des frontières (sans exclure un certain degré de corruption). Quant aux exportations vers l'UE, elles se heurtent à des restrictions quantitatives ainsi qu'à des problèmes d'ordre technique en rapport avec la qualité du produit, la sécurité des approvisionnements, etc. Dans d'autres pays qui produisent du vin avec succès, le meilleur vin est produit, pour l'essentiel, à partir de vignobles petits à moyens, qui sont généralement des exploitations familiales (gestion et contrôle) et vendent souvent leur production sur place ou dans la région. Pour que le vin moldave fasse recette à l'avenir, il faudrait donc envisager une restructuration majeure, aboutissant à la création d'un certain nombre de vignobles plus petits (exigeant une importante modernisation sur le plan technique). La commercialisation, le contrôle de la qualité et la certification, la mise en bouteilles et l'étiquetage devraient aussi être plus centralisés. La tâche en vue est déjà complexe en elle-même, mais en outre, elle ne sera couronnée de succès que si la République de Moldova obtient un accès aux marchés bien plus assuré que celui qui est le sien à l'heure actuelle.

***Exemple 5. Les services immobiliers à Tomks (Russie)***

Cet exemple est donné pour la seule raison que de tels services existent à peine – c'est là un secteur qui a besoin de se développer considérablement. Dans presque toute la Russie, le marché du logement ne fonctionne guère: beaucoup d'intéressés sont encore peu sûrs de leurs droits de propriété, il y a peu de crédits hypothécaires disponibles pour financer les achats, et peu de services sont offerts pour aider ceux qui voudraient acheter ou vendre des biens.

De nombreuses transactions se font par relations personnelles, informelles, ce qui est désavantageux pour toutes les parties. Les services immobiliers sont un exemple parmi les services nécessaires pour faciliter la mobilité en Russie. Ils supposent, pour pouvoir fonctionner: a) de véritables cours de formation professionnelle; b) un développement du marché financier qui permette de disposer de crédits hypothécaires; c) la mise en place du cadre juridique nécessaire pour qu'en cas de défaut de paiement, les personnes puissent être expulsées de leur logement (en l'absence d'une telle sécurité – pratique normale dans les pays développés de l'OCDE – les prêteurs n'accepteront jamais de prêter des capitaux); d) une publicité bien organisée utilisant la presse locale et d'autres médias.

### ***Questions mises en lumière par les exemples***

Certaines des questions mises en lumière dans les brèves descriptions ci-dessus des formes que peut prendre la restructuration paraîtront peut-être assez éloignées du thème principal du présent forum organisé par la CEE et l'OIT. Je voudrais dire, cependant, qu'à les négliger, on risque de prendre de très mauvaises décisions en matière de restructuration, et probablement d'imposer ainsi des coûts sociaux inutilement élevés ou de ne pas les imposer là où il faut. Il est donc important de prêter attention à ces questions qui, aux fins de référence, sont énumérées ci-dessous.

- ***Niveau correct des prix essentiels.*** Comme les exemples ci-dessus l'ont montré, les décisions de restructuration peuvent facilement être gravement erronées si les prix essentiels ne sont pas judicieux. Le principe fondamental devrait être que les prix doivent couvrir les coûts et assurer aux fournisseurs un bénéfice suffisant, sans aucune exception ou traitement spécial pour quelque client que ce soit (qu'il appartienne au secteur public ou au secteur privé, et quelles qu'en soient la taille et l'influence politique). Les prix devraient aussi être fixés et payés en termes monétaires, tout recours au troc ou à d'autres moyens non monétaires de mener des transactions étant exclu. De plus, si les entreprises doivent être maintenues en vie pour des raisons de politique sociale (ce point est examiné plus longuement ci-dessous), cela doit être fait au moyen de subventions directes et explicites, et non pas indirectement par le moyen de distorsions de prix. Le principe de base dans tout cela doit être celui de la transparence.
- ***Accès aux marchés.*** L'ampleur et la nature de la restructuration nécessaire dans une industrie ou un secteur donné dépendront de l'ampleur des marchés auxquels ils ont accès. Si l'industrie ou le secteur intéressé approvisionne seulement le marché intérieur, cela veut dire que les obstacles intérieurs aux échanges devront être levés (il y en a encore beaucoup dans des pays vastes comme la Russie, où une protection régionale considérable reste en place). Si les produits du secteur font l'objet de commerce au niveau international, les mêmes questions se posent à ce niveau. Officiellement, les pays de la CEI constituent une zone de libre-échange, mais on ne peut guère dire qu'il en soit véritablement ainsi en pratique. Les obstacles aux échanges imposés par l'UE sont importants dans certains secteurs, même à l'égard de pays avec lesquels l'UE a établi des accords de partenariat et de coopération, et les règles relatives à la teneur en éléments d'origine locale que comportent ces accords sont souvent inutilement restrictives.
- ***Évaluation de la demande.*** Il est souvent tentant d'imaginer que la demande intérieure des produits d'une branche donnée se redressera après une forte réduction, ou que les

exportations repartiront bientôt. De tels arguments sont souvent avancés pour retarder ou interrompre la restructuration, au motif que l'on aura bientôt «besoin» de la capacité existante. Toutefois, sauf dans les cas exceptionnels où ils s'appuient solidement sur une sérieuse analyse des marchés concernés, de tels arguments ne sont presque toujours que des vœux pieux et il faudrait leur opposer une ferme résistance.

- ***Politisation de la restructuration.*** Elle est à peu près inévitable en pratique. Pourtant, il ne faudrait pas, normalement, laisser des résistances politiques à des changements nécessaires empêcher l'entier processus de restructuration; d'autre part, il pourra quelquefois y avoir un moyen de procéder à la restructuration qui entraîne des coûts sociaux quelque peu inférieurs à ceux qu'entraînerait une autre option et, si aucun argument ne s'y oppose, ce serait une bonne raison pour choisir ce moyen.
- ***Développement des services aux ménages.*** On a employé plus haut l'exemple des services immobiliers, mais on aurait aussi bien pu recourir à celui des *services en faveur de l'emploi* (notamment, formation, information sur les services disponibles sur place et dans d'autres régions, recrutement, etc.) ou des *services annexes fournis aux entreprises* (par exemple, dossiers d'information expliquant comment monter une affaire, «guichet unique» permettant de le faire de façon rapide, facile et peu coûteuse, avis techniques et financiers à l'intention des entreprises nouvellement créées, etc.). En l'absence de tels services, une opération majeure de restructuration sera beaucoup plus coûteuse qu'elle ne le devrait. Des fournisseurs publics (essentiellement des administrations publiques locales et régionales) et privés peuvent jouer un rôle dans la fourniture de ces services indispensables.

Supposons maintenant une situation dans laquelle une restructuration d'envergure s'impose. Quels sont les coûts sociaux associés à cette opération et de quoi résultent-ils? Il y a, en fait, plusieurs possibilités, en fonction des circonstances locales. Cela étant, ce qui suit sera plus clair si j'énumère simplement certains des principaux cas de figure.

### ***Cas 1. Fermeture d'une entreprise qui fournit de nombreux services locaux***

Ce cas est très fréquent, et a souvent été examiné sous la rubrique de la «ville à une seule entreprise». Ce dont il est ici question, c'est le fait que de nombreuses entreprises de l'ex-Union soviétique ne se contentaient pas de produire le ou les produits qu'elles étaient chargées de fabriquer, mais dispensaient aussi des soins de santé primaires (dans des polycliniques et autres établissements de ce genre), assuraient le logement de leurs personnels, mettaient à leur disposition des équipements de loisirs des établissements d'enseignement primaire, des jardins d'enfants, etc. En pratique, les autorités locales ne faisaient guère qu'assurer l'éclairage public!

Fermer une telle entreprise donnerait donc lieu à trois types de coûts sociaux: a) le coût des indemnités de licenciement, le cas échéant; b) le coût du complément de revenu et d'autres aides accordés à ceux qui se retrouvent privés d'emploi; et c) le coût d'opportunité de la fourniture de services sociaux précédemment fournis par l'entreprise qui ferme ses portes (et quelquefois, cela pourrait signifier les coûts associés à la suppression de ces services, qui ne seront pas assurés du tout).

**Cas 2. Fermeture d'une entreprise qui ne fournit pas de services locaux**

Ce cas est beaucoup plus simple que le cas 1, puisque les coûts sociaux entraînés par la fermeture de l'entreprise seront seulement ceux des catégories a) et b) mentionnés ci-dessus.

**Cas 3. Réduction de la dimension d'une entreprise pour réduire l'ensemble de ses coûts et la rendre plus compétitive sur le marché**

Chacun sait que dans les conditions de l'économie socialiste, de nombreuses entreprises avaient d'énormes effectifs excédentaires, en ce sens qu'au prix d'une meilleure gestion, d'une meilleure organisation des procédés de production, même des entreprises employant la même technologie auraient pu trouver le moyen d'assurer la même production en employant beaucoup moins de travailleurs. Pour beaucoup d'entreprises potentiellement saines, exerçant leurs activités dans l'environnement plus compétitif d'une économie de marché, il finit par devenir inévitable de supprimer des emplois ou, pour employer l'euphémisme américain classique désignant ce processus («*downsize*»), de réduire leur dimension.

Lorsqu'elles agissent ainsi, les principaux coûts de la restructuration sont ceux des catégories a) et b) mentionnés ci-dessus.

**Cas 4. Les conséquences de la restructuration pour une région et/ou un secteur**

Quand plusieurs entreprises importantes dans une région, ou plusieurs entreprises dans un secteur important, doivent fermer leurs portes ou réduire leur dimension à assez bref délai, d'autres coûts sociaux apparaissent outre ceux que nous avons déjà évoqués. Ce sont d) les dépenses nécessaires pour aider les ouvriers à migrer vers d'autres régions où les emplois sont plus nombreux; e) les dépenses nécessaires pour assurer la reconversion des ouvriers et leur permettre ainsi d'exercer une autre activité professionnelle; et f) les dépenses nécessaires pour encourager de nouvelles entreprises à s'installer dans une région donnée (qu'il s'agisse d'entreprises tout à fait nouvelles ou d'entreprises qui choisissent – ou peuvent être persuadées – de transférer leur lieu d'implantation).

**Six catégories de coûts sociaux**

En résumé, nous avons donc distingué *six catégories de coûts sociaux* qui seront probablement associés à tout programme substantiel de restructuration industrielle. Il faudra en effet, si l'on se lance dans un tel programme:

- a) Verser des indemnités de licenciement;
- b) Verser aux chômeurs un complément de revenu;
- c) Assurer les services publics locaux;
- d) Aider à la migration vers d'autres régions;
- e) Aider à la reconversion;
- f) Encourager les créations d'entreprises.

Prise en totalité, cette liste est impressionnante et on ne peut guère s'étonner que les gouvernements soient souvent tentés de reporter à plus tard la restructuration, ou même de s'y opposer – sans se rendre compte, le plus souvent, des coûts différents mais tout aussi élevés qu'entraînerait un tel choix (voir la section 4). Prendre des dispositions pour financer toutes les mesures énumérées aux points a) à f) suppose évidemment d'importants efforts en matière de réforme et de renforcement des institutions, dont certains aspects généraux ont été examinés dans Hare (2001). Nous abordons maintenant la question de savoir comment financer la restructuration, et la question difficile de savoir qui doit prendre ces financements en charge.

### **3. Financement des coûts sociaux de la restructuration**

Dans un pays développé de l'OCDE, la répartition des responsabilités, face aux coûts mentionnés aux points a) à f) ci-dessus, serait généralement la suivante: les coûts de la catégorie a) seraient pris en charge par l'entreprise (peut-être avec un certain appui des pouvoirs publics s'il y a un système d'indemnisation pour licenciement financé sur fonds publics); les coûts de la catégorie b) seraient pris en charge par le gouvernement national, par le biais de sa politique de sécurité sociale; les coûts de la catégorie c), par les collectivités locales; les coûts des catégories d), e) et f), par les administrations publiques des niveaux national et régional.

Dans les pays en transition, en particulier dans les pays de la CEI où le rythme de nombreuses réformes a été plus lent que dans les États qui doivent adhérer à l'UE en 2004, et où la restructuration industrielle a aussi été retardée, cette répartition des coûts pourrait ne pas se révéler réaliste pour le moment. De toute façon, les pays concernés ont des décisions fondamentales à prendre concernant le maximum supportable des différents éléments de coût, compte tenu de leurs contraintes budgétaires d'ensemble et du volume des recettes fiscales qu'ils peuvent espérer percevoir.

#### ***Coûts de la catégorie a), indemnités de licenciement***

La plupart des entreprises des pays en transition se révéleront incapables de financer des indemnités de licenciement tant soit peu acceptables. Elles n'auront constitué aucune provision à cet effet, et la plupart des pays ne disposent d'aucun système public valable permettant de les aider. Quelques pays, dont la Russie, ont adopté dans les années 90 des lois aux termes desquelles les entreprises qui licencient des travailleurs doivent leur verser une indemnité dont le montant dépend du nombre de leurs années de services<sup>2</sup>, mais à ma connaissance, de tels systèmes sont à peu près dépourvus de signification en pratique, puisque les entreprises qui déposent leur bilan n'ont pas de ressources disponibles, et que personne d'autre n'en a. Il se peut que des indemnités de licenciement soient effectivement versées lorsqu'une entreprise étrangère reprend une entreprise en place et fournit ses propres fonds (externes) pour financer la réduction de personnel. À long terme, bien sûr, il serait logique d'élaborer des politiques d'indemnisation inspirées dans leurs grandes lignes de celles des pays membres de l'OCDE, mais je crains que dans la plupart des pays de la CEI, le présent cycle de restructurations majeures soit mené à son terme sans que l'on verse grand-chose comme indemnités de licenciement. De ce fait, bien que

---

<sup>2</sup> Au Royaume-Uni, par exemple, la règle est que les entreprises doivent verser des indemnités de licenciement correspondant à une semaine de salaire par année de services. En pratique, de nombreuses entreprises versent davantage pour obtenir que les syndicats donnent leur accord à une opération majeure de restructuration.

l'envergure probable des restructurations à entreprendre et la vitesse à laquelle elles devraient être menées à bien donnent à penser que les coûts de la catégorie a) devraient être considérables, mon sentiment est qu'ils ne le seront pas. À plus long terme, lorsque la restructuration se fera un peu plus lentement, il deviendra moins difficile de mettre en œuvre des programmes d'indemnisation plus généreux.

### ***Coûts de la catégorie b), versement d'un complément de revenu aux chômeurs***

Les coûts de la catégorie b) comprennent en réalité deux éléments: l'indemnisation du chômage et le versement d'un complément de revenu proprement dit. Une indemnité de chômage est généralement versée pendant une période déterminée (de six mois à un an) à ceux qui satisfont aux conditions en matière de cotisations fixées par le gouvernement intéressé. Tantôt l'indemnité de chômage versée est fonction de l'ancien salaire, tantôt c'est une somme fixe. Dans un cas comme dans l'autre, elle est généralement supérieure au taux de base du complément de revenu, et est souvent considérée comme une allocation à laquelle les travailleurs ont droit, puisque ce sont en fait leurs propres cotisations de sécurité sociale (liées à leurs anciens salaires) qui la financent. C'est pourquoi, dans de nombreux pays, l'indemnisation du chômage est souvent appelée *assurance chômage*. L'indemnité est généralement versée pendant une période déterminée, en partie pour limiter le volume total des dépenses budgétaires, en partie pour inciter le chômeur à retrouver un autre emploi dans un délai relativement bref. De telles incitations ne sont évidemment efficaces que lorsque d'autres emplois sont disponibles.

Le second élément du coût de la catégorie b), le complément de revenu, est généralement associé à une condition de ressources, plutôt que de cotisations, puisqu'il a pour objet d'atténuer la pauvreté en assurant un revenu élémentaire à ceux qui en ont besoin. Dans ce cas encore, pour inciter les intéressés à travailler, on demande généralement à ceux qui sont d'âge actif et ne sont pas atteints d'incapacité de déclarer qu'ils restent disponibles pour travailler, et quelquefois même, on leur demande d'accepter (sous peine de perdre tout ou partie de leurs allocations pendant une période) des emplois jugés «adaptés» par les autorités.

Il va de soi que lorsque le chômage est important et la pauvreté très répandue, la charge que représentent ensemble pour le budget l'indemnisation du chômage et le versement d'un complément de revenu peut être considérable. En pratique, elle est souvent limitée par la combinaison de plusieurs facteurs: en ce qui concerne l'indemnisation du chômage, des conditions rigoureuses concernant les cotisations versées, la brève période d'indemnisation, l'inefficacité de l'administration qui fait que rares sont ceux qui réussissent à faire valoir leurs droits; en ce qui concerne le complément de revenu, des critères d'admission stricts, le faible niveau des allocations, l'inefficacité de l'administration. Ces facteurs réduisent, certes, les dépenses publiques occasionnées par l'indemnisation du chômage et le versement d'un complément de revenu, mais ils ne font rien pour atténuer les coûts sociaux réels, puisque les populations concernées sont encore en chômage, encore pauvres. Beaucoup de ces coûts, toutefois, demeurent cachés.

### ***Coûts de la catégorie c), services publics locaux***

Dans plusieurs pays en transition, il s'est révélé bien difficile de gérer correctement le financement des services publics locaux. En principe, on voudrait conseiller aux entreprises qui se lancent dans une restructuration de se séparer de tous services aux travailleurs qu'elles

fournissent à l'heure actuelle comme sous-produit de leur principale activité productive. Le mieux serait que la responsabilité de ces services soit reprise soit par la collectivité locale pertinente, dans le cas de services normalement assurés gratuitement aux points de fourniture (enseignement primaire, soins de santé primaires, par exemple), soit par de nouveaux fournisseurs, privés ou collectifs (crèches privées, organismes chargés de la gestion des logements sociaux, etc.). Cette approche a souvent donné de bons résultats dans des pays plus développés et dans certains pays en transition d'Europe centrale, mais elle entraîne, dans d'autres pays, de graves difficultés pour diverses raisons, dont les plus importantes sont énumérées ci-dessous:

- Transférer la responsabilité des services aux autorités locales suppose que ces dernières disposent d'un budget pour en couvrir le coût. Dans les grands pays à multiples niveaux d'administration publique, tel n'a pas été le cas. Même aujourd'hui, la réforme des finances publiques nécessaire pour qu'il y ait, à l'échelon local, des budgets solides – fondés sur l'évaluation des besoins locaux de services – est plutôt l'exception que la règle, bien que des pas importants aient été faits dans la bonne direction.
- Dans le même ordre d'idées, en l'absence d'une réforme globale des finances publiques, de nombreuses petites collectivités locales comptent sur les recettes fiscales que leur procurent «leurs» entreprises pour financer leurs dépenses. Ce système fonctionne bien dans un environnement stable, où il ne se fait que peu de restructuration ou pas de restructuration du tout, mais lorsque des opérations majeures de restructuration sont entreprises, il peut transformer une difficulté locale (due au chômage résultant de la fermeture d'une entreprise) en une crise locale majeure (puisque les ressources qui devraient financer les services locaux se tarissent aussi). Il faut qu'il y ait une séparation absolument claire entre le sort des entreprises locales et l'état de finances publiques locales.
- Lorsque les revenus locaux diminuent à la suite de la fermeture d'une grande entreprise, il y a effondrement de la demande des services précédemment assurés par l'entreprise que la collectivité ne peut pas ou ne souhaite pas fournir – en termes clairs, la population locale n'aura simplement pas les moyens de payer grand-chose pour des services qu'auparavant elle obtenait gratuitement ou pour un prix symbolique. De ce fait, la fermeture d'entreprise initialement décidée exerce un effet multiplicateur négatif sur l'économie locale.
- De plus, selon toute vraisemblance, la chute de la demande de services désormais offerts par les fournisseurs privés aura des effets relativement défavorables pour les femmes. Par exemple, bien que les crèches bénéficient théoriquement à toute la famille, ce sont en pratique des moyens de politique sociale qui facilitent l'entrée des femmes dans la vie active, si bien que lorsque les crèches deviennent trop coûteuses, ce sont en règle générale les femmes qui finissent par rester à la maison pour s'occuper des enfants.

Pour toutes ces raisons, les problèmes qu'entraînent les aspects de la restructuration concernant les services publics locaux, dont la solution aurait pu sembler assez simple, risquent d'apparaître plutôt comme un champ de mines du point de vue politique. Parmi les pays en

transition qui ont procédé lentement à des réformes, il en est peu qui aient particulièrement bien réussi à les régler.

*Coûts de la catégorie d), aide à la migration*

*Coûts de la catégorie e), aide à la reconversion*

*Coûts de la catégorie f), incitation à la création d'entreprises*

Lorsque les responsables politiques et leurs conseillers discutent des coûts sociaux de la restructuration, ils ont généralement en vue les points a), b) et c) que nous venons d'envisager. Pour que le tableau soit complet, j'ai toutefois inclus ces trois derniers points d), e) et f), bien qu'ils soient souvent considérés comme des éléments d'une politique industrielle plus vaste, plutôt que comme des coûts sociaux de la restructuration en tant que telle. Je présenterai donc ici quelques observations à propos de ces trois dernières catégories, mais n'aurai guère à y revenir dans la suite du présent document.

En ce qui concerne le point d), il n'est évidemment guère utile d'aider quelqu'un à migrer si aucun emploi ne l'attend «à l'autre extrémité» du déplacement envisagé. Autrement, les autorités ne feront que déplacer les coûts sociaux d'un lieu à un autre, mais aucun bénéfice global ne résultera de leurs efforts. Cela veut dire que l'aide à la migration, pour être utile, devrait être liée à des emplois existants dans la zone d'arrivée. On pourrait alors demander pourquoi l'entreprise ou l'organisation qui cherche à employer de la main-d'oeuvre ne participerait pas aux frais de réinstallation des travailleurs que l'on fait venir. Une telle contribution des entreprises et des coûts de changement de domicile des travailleurs est de règle dans de nombreux pays de l'OCDE, même si elle ne couvre généralement que les coûts de déménagement du mobilier et des effets personnels, rarement davantage. Dans les pays en transition, en revanche, on s'attendrait que des mesures soient prises pour aider les travailleurs nouvellement arrivés à trouver un logement, ce qui est d'autant plus difficile, en l'absence d'un marché du logement fonctionnant de manière satisfaisante, qu'il y a peu de crédits hypothécaires disponibles dans le secteur privé.

On est donc amené à penser que pour aider à la mobilité des travailleurs, il faudrait offrir de meilleurs services dans deux domaines:

- Information sur les emplois disponibles ailleurs;
- Aide à la recherche d'un logement acceptable dans une nouvelle région.

Dans les très grands pays en transition comme la Russie, l'Ukraine et le Kazakhstan, ces formes d'aide pourraient se révéler très bénéfiques.

En ce qui concerne le point e), la principale observation qu'il appelle – observation plutôt négative, malheureusement – est qu'il est rare qu'au prix d'une reconversion, les travailleurs privés de leur emploi en trouvent très rapidement un nouveau. Très souvent, comme le confirme la longue expérience de nombreux autres pays, les nouveaux emplois tendent à aller aux jeunes (et, là où précédemment les femmes avaient peu de chances de trouver un emploi, aux femmes) ainsi qu'aux nouveaux venus dans la région. Par exemple, pour un ouvrier métallurgiste de

45 ans en chômage, il sera souvent à peu près impossible de s'adapter à un nouveau type d'emploi, et certains n'y parviennent jamais. De ce fait, la reconversion de tels ouvriers n'est pas seulement coûteuse, elle est très souvent inopérante. Ce que cela veut dire, c'est que restructurer l'économie d'une région antérieurement dominée par une ou plusieurs branches industrielles en régression, en particulier dans l'industrie lourde, est un processus pour lequel il faudra au moins une génération, et qui sera très douloureux pour beaucoup de travailleurs privés de leur emploi – et cela est inévitable. Je ne vois pas de «solution miracle» à ce problème difficile et politiquement délicat.

Des possibilités de formation devraient assurément être offertes partout. Elles devraient être orientées vers les compétences traditionnelles dont la demande devrait continuer d'être forte (telles que menuiserie, plomberie, etc.) et les nouvelles compétences qui présentent un caractère de plus en plus générique pour un large éventail de secteurs en expansion, en particulier dans les services (l'exemple évident, ici, est celui des technologies de l'information). Ce qu'il faudrait éviter, c'est de continuer de former à des compétences adaptées surtout à des branches en forte régression ou à des technologies notoirement dépassées, comme le soudage traditionnel, le découpage des métaux utilisant des machines-outils de faible intensité technologique, etc. Former pour former est simplement un gaspillage de ressources (même si cela maintient en activité quelques formateurs de plus, car j'aurais plutôt tendance à penser que le processus de formation lui-même doit être restructuré!).

Enfin, en ce qui concerne le point f), il n'y a sans doute personne qui conteste que la création de nouvelles entreprises a toutes chances de rendre la restructuration plus facile. C'est là un truisme, mais si l'on veut passer d'une telle affirmation à des réalisations pratiques, les choses sont beaucoup plus difficiles. Fait intéressant, la plupart des gouvernements des pays en transition affirment avoir déjà mis en place de bonnes politiques propres à créer un environnement favorable, adapté aux besoins des entreprises, et les études effectuées par la Banque mondiale et par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) étayaient quelque peu ces affirmations – dans la mesure, limitée, où ces études confirment qu'entre 1999 et 2002, l'environnement économique, évalué en fonction d'un certain nombre de critères, s'est effectivement amélioré (voir l'examen des études portant sur l'environnement économique et les résultats obtenus par les entreprises (BEEPS) dans EBRD, 2002).

Toutefois, deux réserves importantes s'imposent: i) les auteurs de l'étude ne disent pas que l'environnement économique soit particulièrement bon, ils disent seulement qu'il est devenu «moins mauvais» qu'auparavant, en d'autres termes qu'il y a une certaine évolution dans la bonne direction; il reste encore beaucoup de chemin à faire; et ii) l'étude n'a tenu compte que des entreprises qui sont effectivement en activité dans les pays visés puisque, de toute évidence, les entreprises qui n'ont jamais été créées ne pouvaient pas être étudiées. Or pour évaluer plus objectivement l'environnement économique, ce qu'il faudrait réellement étudier, c'est le taux de création d'entreprises et le taux de création d'emplois associé au démarrage d'entreprises, en gardant à l'esprit le fait que la plupart des nouvelles entreprises n'ont qu'une brève durée d'existence, comme les pays plus développés en ont fait l'expérience. De ce fait, un secteur d'activité dynamique devrait se caractériser par des taux de formation d'entreprises très élevés, des taux d'élimination et de renouvellement des entreprises élevés et, à tout moment, un nombre important d'entreprises en activité.

L'idéal serait de disposer de bonnes données comparatives sur ces questions, mais celles qui existent sont à la fois lacunaires quant au champ couvert, peu homogènes d'un pays à l'autre, et la situation est compliquée par l'existence d'une économie informelle (de très nombreuses entreprises actives ne sont pas officiellement enregistrées). Néanmoins, même les données très approximatives dont on dispose donnent toute raison de penser que dans un pays comme la Russie, il devrait y avoir au moins cinq fois plus d'entreprises qu'il n'y en a à l'heure actuelle. Cette observation implique que l'environnement économique russe est nettement moins favorable aux affaires que les autorités ne le prétendent. Elle implique aussi qu'au prix de mesures favorisant un rythme de création d'entreprises considérablement plus rapide dans l'ensemble du pays, nombre des aspects sociaux de la restructuration considérés comme particulièrement délicats et politiquement difficiles deviendraient beaucoup moins problématiques – et coûteux – qu'ils ne semblent l'être à l'heure actuelle.

Dans l'ensemble, nous avons implicitement admis, dans la présente section, la répartition traditionnelle des obligations en matière de paiement, tout en mettant en lumière certains des obstacles pratiques très réels qui empêchent d'appliquer rapidement l'ensemble des diverses mesures que nous suggérons pour aider les pays à gérer et à maintenir au plus faible niveau possible les coûts sociaux énumérés aux points a) à f) qu'ils ont à supporter.

-----