



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

19386-F

Distr. LIMITEE

IPCT.156/Rev.1(SPEC.)
1er avril 1993

ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

THEORIE ET PRATIQUE DE LA PRIVATISATION

Document établi par

Fuat Andic
Consultant auprès de l'ONUDI

* Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Secrétariat de l'ONUDI. Traduction d'un document n'ayant pas fait l'objet d'une mise au point rédactionnelle.

V.93-83649 3717H

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
PREFACE		3
INTRODUCTION	1 - 9	4
<u>Chapitres</u>		
I. LA JUSTIFICATION ECONOMIQUE DE LA PRIVATISATION	10 - 24	6
A. La théorie de la relation mandant-mandataire	11 - 15	8
B. Théorie des choix publics	16 - 20	10
C. Concurrence	21 - 22	11
D. Politique de réglementation	23	12
E. Remarques finales	24	13
II. PARAMETRES DU TRANSFERT DE PROPRIETE	25 - 39	13
A. Remarques générales	25 - 27	13
B. Conditions fondamentales de la privatisation	28 - 31	14
C. Objectifs de l'Etat	32 - 39	15
III. METHODES DE PRIVATISATION	40 - 82	17
A. Introduction	40 - 41	17
B. Le processus de privatisation	42 - 48	18
C. Les différentes modalités de privatisation	49 - 63	19
D. La privatisation dans les pays à économie planifiée	64 - 80	23
E. Remarques finales	81 - 82	26
IV. TECHNIQUES DE PRIVATISATION : ETUDES DE CAS	83 - 163	26
A. Introduction	83 - 85	26
B. Grande-Bretagne	86 - 94	27
C. Chili	95 - 105	29
D. Mexique	106 - 113	32
E. Honduras	114 - 119	35
F. Malaisie	120 - 125	36
G. Tchécoslovaquie	126 - 135	38
H. Pologne	136 - 145	41
I. Allemagne orientale	146 - 153	43
J. Hongrie	154 - 159	45
K. Togo	160 - 163	46
V. IMPACT ECONOMIQUE DE LA PRIVATISATION	164 - 184	47
A. Introduction	164 - 169	47
B. L'analyse coûts/avantages : approche micro-économique	170 - 179	49
C. La privatisation : effets macro-économiques	180 - 184	51
VI. COOPERATION INTERNATIONALE ET PRIVATISATION	185 - 208	55
A. La privatisation et l'aide internationale	185 - 189	55
B. La privatisation et l'ONUDI	190 - 194	56
C. Les positions de force de l'ONUDI	195 - 206	58
D. Remarques finales	207 - 208	62
VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	209 - 221	62
VIII. ETUDES RECENTES SUR LA PRIVATISATION	222 - 223	67

PREFACE

Le présent rapport a été rédigé à la demande de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). Le contrat signé entre l'auteur et l'ONUDI stipule le mandat suivant :

"Les buts de l'étude seront les suivants :

1. Analyser le fondement théorique de la privatisation dans les économies mixtes et accorder une attention spéciale aux arguments théoriques tels que la théorie de "l'intérêt public", de la relation "mandant-mandataire" et de "l'efficacité économique de la propriété";
2. Evaluer les motifs de privatiser les entreprises publiques dans les pays développés et les pays en développement;
3. Examiner les différentes méthodes de privatisation ainsi que leurs avantages et inconvénients;
4. Passer en revue les expériences récentes faites en matière de privatisation par des pays ayant des systèmes et des niveaux de développement socio-économiques nettement différents et présenter des exemples empruntés à des pays développés et à des pays en développement, ainsi qu'à au moins deux pays dont l'économie était auparavant planifiée;
5. Indiquer les similitudes et les différences entre ces trois groupes de pays et tirer des conclusions en ce qui concerne les mesures à prendre;
6. Analyser les méthodes quantitatives qui conduisent à la décision de privatiser indépendamment de paramètres politiques, et examiner les considérations théoriques et pratiques relatives à une analyse coûts-avantages de la privatisation;
7. Faire des recommandations sur les mesures futures à prendre dans les pays en développement et dans les pays qui avaient auparavant une économie planifiée.

"Des références bibliographiques brèves mais à jour sur les questions méthodologiques et pratiques devront également être jointes au document."

Le rapport ci-après suit les sept points du mandat, qui sont toutefois abordés dans un ordre légèrement différent. Les considérations théoriques (point 1) sont traitées au chapitre I. Les motifs de privatisation des entreprises publiques (point 2) sont examinés principalement au chapitre II. Les diverses méthodes de privatisation font l'objet du chapitre III. Les expériences récentes de la privatisation et leur comparaison (points 4 et 5) sont présentées au chapitre IV. Le fondement quantitatif de la décision de privatiser (point 5) est analysé au chapitre V. Le chapitre VI conclut par des recommandations relatives aux mesures futures à prendre (point 7). Une sélection d'études récentes consacrées à la question est donnée au chapitre VII.

Additif

Le présent rapport, qui a été soumis pour la première fois à la Division du Système de consultations à l'ONUDI en janvier 1992, a été publié en avril 1992 (IPCT.156(SPEC.)). L'auteur a été informé que ce texte avait fait l'objet d'une large distribution, qu'il avait été bien accueilli et qu'une édition révisée et élargie s'imposait.

Le présent rapport est actuellement révisé et élargi comme l'a demandé la Division. Depuis lors, le processus de privatisation s'accélère particulièrement dans les pays d'Europe de l'Est et les études de cas concernant la Hongrie et la Tchécoslovaquie ont été mises à jour et le cas de la Pologne a été ajouté. Le chapitre IV comprend également le cas du Mexique, qui est un exemple d'un processus réussi de privatisation. Le rapport contient également un nouveau chapitre qui porte essentiellement sur la coopération internationale et la privatisation en générale et sur le rôle présent et futur de l'ONUDI dans la fourniture d'assistance technique, en particulier dans le domaine de la privatisation. Enfin, le chapitre sur les ouvrages récents concernant la privatisation a été développé et mis à jour.

INTRODUCTION

1. La privatisation est un phénomène récent. Si la substitution du secteur privé au secteur public pour la fourniture de divers biens et services n'est pas une nouveauté, les techniques utilisées, les activités visées et l'ardeur avec laquelle la privatisation est adoptée dans le monde entier sont caractéristiques des politiques économiques des années 80. Lorsque, à la fin des années 70 et au début des années 80, la croissance des pays industrialisés a montré des signes de faiblesse et que la reprise s'est fait attendre, l'idée que le secteur public était un important moteur de la croissance a cédé la place à l'idée que son expansion bridait le dynamisme de l'économie. On a commencé à s'interroger sur l'efficacité et sur l'efficience des activités du secteur public et à promettre de réduire l'ampleur et la portée du rôle de l'Etat.

2. Un changement d'attitude similaire s'est produit dans de nombreux pays en développement, en raison, d'une part, des problèmes macro-économiques plus vastes qui les ont touchés et, d'autre part, des politiques recommandées par les organismes internationaux d'aide. Après la seconde guerre mondiale, et conformément à la conception que l'on avait alors du développement économique, ces pays, désireux d'accélérer leur croissance économique de façon ordonnée, avaient, pour atteindre leur objectif, adopté une approche comportant deux volets. Le premier était de planifier l'économie, en fixant des directives pour le secteur privé et en élaborant des plans à l'intention du secteur public, et le second consistait à faire participer directement le secteur public à l'activité économique par l'intermédiaire d'entreprises d'Etat, promues au rang d'entrepreneurs partiels ou à part entière dans la production de biens et de services. Ce dernier rôle était considéré comme essentiel du fait du sous-développement des ressources et des marchés. L'ampleur des investissements nécessaires pour la croissance dépassait souvent la capacité de mobilisation des capitaux du secteur privé local. En outre, on voyait dans la propriété publique un moyen d'atteindre des objectifs sociaux, tels qu'une meilleure répartition des revenus et des ressources, la création d'emplois et un remède contre la hausse du chômage. Parfois, des entreprises publiques

étaient en concurrence avec des entreprises privées, mais il s'agissait dans la grande majorité des cas de monopoles. Au fil des années, leurs nombreuses insuffisances sont apparues et elles n'ont survécu que grâce à des subventions et à des transferts du budget de l'administration centrale; de surcroît, les monopoles étaient autorisés à fixer les prix des apports et des produits. Autrement dit, les entreprises publiques ont survécu aux dépens des consommateurs qui, au bout du compte, ont payé plus cher des marchandises de qualité inférieure.

3. Les entreprises publiques ont longtemps fasciné les économistes, qui leur ont consacré de nombreuses études, tantôt pour les défendre, tantôt pour les critiquer. D'une façon générale, on considère aujourd'hui qu'elles ont sur l'économie un effet plus négatif que positif. Elles ont opéré une lourde ponction sur les budgets, freiné l'expansion du secteur privé, et précipité la détérioration du bien-être général.

4. La situation peut-elle être redressée ? Quels sont les remèdes ? De quelles options les pays disposent-ils ? La réponse à ces questions, ces dernières années, a été la privatisation : Que le gouvernement cède du terrain, et que le secteur privé se charge de produire des biens et des services de manière efficace.

5. La privatisation, qui a fait ses premiers pas au début des années 80, progresse aujourd'hui dans le monde entier; elle touche les entreprises publiques des pays en développement et des pays développés avec une vigueur et un succès variables. Le pionnier en la matière, incontestablement, a été la Grande-Bretagne, mais beaucoup d'autres pays lui ont emboîté le pas. La France et l'Espagne en Europe; le Brésil, le Chili, le Honduras, le Mexique et la Jamaïque en Amérique latine et dans les Caraïbes; le Japon, la Thaïlande, Singapour, la Malaisie, Sri Lanka, la Turquie en Asie et au Moyen-Orient sont devenus des partisans notables de la privatisation. Certains de ces pays sont parvenus concrètement à transférer les avoirs d'entreprises publiques au secteur privé, tandis que d'autres hésitent encore à mettre en oeuvre les politiques officiellement acceptées ^{1/}. Avec les événements survenus en Europe orientale en 1989, la privatisation a acquis une dimension nouvelle en devenant l'élément clé du passage de l'économie planifiée à l'économie de marché.

6. La privatisation étant un phénomène récent, il faut dissiper tous les doutes et toutes les idées fausses qui l'entourent si l'on veut qu'elle réussisse et que l'assistance technique accordée à cette fin donne des résultats concrets. A première vue, l'idée paraît simple : il s'agit de vendre des actifs publics à des particuliers. En réalité, elle recouvre des questions plus vastes et plus complexes, allant de l'ouverture des monopoles d'Etat à la concurrence privée, voire la privatisation de certains services publics - comme les compagnies d'électricité ou les soins de santé - qui étaient sans conteste des domaines réservés de l'administration centrale ou des administrations locales -, à la résolution de problèmes délicats concernant les droits de propriété.

^{1/} Le rapport de 1989 de la Banque mondiale indique que quelque 83 pays ont adopté la politique de privatisation à des degrés divers, en étendue ou en profondeur. Voir Techniques of privatization of State-Owned Enterprises, Washington, D.C., 1988 (3 volumes).

7. Si la privatisation demeure une question complexe dans les économies mixtes, elle prend une dimension nouvelle dans les pays dont l'économie était planifiée. Le passage de ces pays au modèle de l'économie de marché a créé, et continuera de créer pendant un certain temps, plusieurs paradoxes qu'il faut aborder sur les plans théorique et pratique. Pour réduire le rôle de l'Etat, les réformateurs des économies auparavant planifiées doivent prendre des mesures "étatiques" sans précédent. Il leur faut non seulement créer de toutes pièces un système ressemblant d'aussi près que possible à une économie de marché, mais aussi démanteler une économie qui était planifiée et fort complexe. En d'autres termes, il leur faudra en même temps construire et détruire.

8. Le démantèlement du secteur public, dans ces pays, est une sorte d'arme à double tranchant. La privatisation est le passage obligé de l'édification, qui sera longue et difficile, d'une économie de marché sur les ruines de la planification centrale. Mais pour que la privatisation progresse efficacement, il faut que préexiste une économie de marché, même sous une forme mixte, avec les mécanismes qui lui sont propres - fixation des prix par le marché, institutions financières, bourse des valeurs, marchés des changes, ainsi qu'un certain degré de libre-échange. En outre, pour fonctionner efficacement, les économies de marché reposent sur des règles et des institutions régissant la propriété et les contrats, la comptabilité et la faillite, la fiscalité, les régimes de retraite et de chômage, le marché du travail, la réglementation des banques et les marchés financiers. Or, dans leurs tentatives pour passer à l'économie de marché, les pays à économie planifiée commencent tout juste à réfléchir à la plupart de ces questions.

9. Le présent document examine les questions liées à la théorie et à la pratique de la privatisation, tant dans les pays à économie mixte que dans les pays dont l'économie était planifiée. Mais avant de se pencher sur les questions qui se posent aux gouvernements, il faut bien comprendre la justification économique de la privatisation. Cet aspect est abordé au chapitre I.

I. LA JUSTIFICATION ECONOMIQUE DE LA PRIVATISATION

10. La privatisation peut se justifier par des considérations purement empiriques : par rapport aux entreprises privées, les entreprises publiques sont très peu efficaces, en particulier dans les pays en développement. Telle est la conclusion à laquelle on aboutit lorsque l'on parcourt les nombreuses études consacrées à ce sujet 2/. Autrement dit, plus l'Etat détient d'actifs productifs, et moins l'économie se porte bien. Cette situation peut s'expliquer grâce à la théorie des droits de propriété, ou théorie de la relation mandant-mandataire, et de la théorie des choix publics.

2/ Les études empiriques sur l'efficacité comparée des entreprises publiques et privées est très abondante. Etant donné la difficulté de prendre en compte les nombreuses variables, en dehors de la propriété, qui influent sur la performance économique, par exemple la structure du marché, le cadre réglementaire, l'état d'avancement technique des industries, etc., il est difficile de tirer des conclusions solides ayant une valeur générale. De plus, les recherches se sont heurtées à l'insuffisance des données et des méthodes et ont consisté surtout à utiliser des variables facilement

(Suite de la note page suivante.)

(Suite de la note 2.)

observables, par exemple la rentabilité, ce qui risque de créer un biais en faveur de la propriété privée. Dans l'ensemble, toutefois, les conclusions indiquent que les entreprises privées ont une plus grande efficacité interne que les entreprises publiques. Cette idée est particulièrement valable lorsqu'il y a une véritable concurrence sur les marchés des produits. Des études du secteur de l'électricité aux Etats-Unis, où il y a très souvent coexistence de deux types de propriété dans des conditions de marché similaires, ont constaté que les compagnies d'électricité du secteur public avaient une efficacité interne plus élevée ou plus faible. Elles ne conduisent toutefois pas non plus à la conclusion que la propriété publique améliore nécessairement l'efficacité de la répartition. Il va de soi que l'environnement réglementaire, y compris les prix plus bas des facteurs dont bénéficient les services d'utilité publique, et les structures tarifaires, ont fortement influé sur les résultats. Voir par exemple R. Millward, "The comparative performance of public and private ownership", The Mixed Economy E. Roll éd., (Londres, Macmillan, 1982); A.E. Boardman et A.R. Vining, A Comparison of the Performance of Private, Mixed and State-Owned Enterprises in Competitive Environments, Columbia University, Faculty of Commerce, (New York, 1987); Edison Electric Institute, Analysis of the Differences among Alternative Forms of Utility Ownership in the USA (Washington, D.C., 1985); L. de Alessi, "Ownership and peak load pricing in the electric power industry", Quarterly Review of Economics and Business, (1977); et S. Peltzman, "Pricing in public enterprises and electric utilities in the United States", Journal of Law and Economics, vol. 14, (1971).) Dans d'autres secteurs, comme la collecte des ordures ménagères, les conclusions indiquent que les entreprises privées ont une plus grande efficacité interne. La concurrence a pu dans ce cas être le facteur important, car elle agit comme un mécanisme qui élimine les entreprises les moins efficaces. (Voir par exemple H.M. Kitchen, "A statistical estimation of an operating cost function for municipal refuse collection", Public Finance Quarterly, vol. 4, No 1, (1976); E.S. Savas, "Policy analysis for local government: public versus private refuse collection", Policy Analysis, vol. 3, (1977); et B.J. Stevens, "Scale, market structure and cost of refuse collection", Review of Economics and Statistics, (1978).) L'analyse de la performance économique des compagnies aériennes, des entreprises de ferry et des compagnies du gaz et du secteur des appareils électriques ainsi que du ramassage des ordures ménagères au Royaume-Uni conduit à conclure que les entreprises privées ont une plus grande efficacité interne que leurs rivales du secteur public. Il a été constaté que la nationalisation avait entraîné une détérioration de la productivité de l'industrie sidérurgique britannique. Ces études ont repris la conclusion selon laquelle là où la concurrence est réelle, l'entreprise privée obtient de meilleurs résultats, à la fois pour des raisons d'efficacité interne que d'efficacité de la répartition. (Voir par exemple R. Pryke, "The comparative performance of public and private enterprise", Fiscal Studies, vol. 3, No 2, (1982); P.J. Forsyth, "Airlines and airports: privatization, competition and regulation", Fiscal Studies, vol. 5, No 1, (1984); C.K. Rowley et G.K. Yarrow, "Property rights, regulation and public enterprise: the case of the British steel industry 1957-75", International Review of Law and Economics, vol. 1, (1981); et K. Hartley et M. Huby, "Contracting-out in health and local authorities: prospects, progress and pitfalls", Public Money, (septembre 1985).) Ces conclusions n'excluent pas l'existence d'entreprises publiques efficaces; cependant, si elles le sont, c'est en général plus l'exception que la règle.

A. La théorie de la relation mandant-mandataire

11. La théorie des droits de propriété, ou théorie de la relation mandant-mandataire, est fondée sur l'argument selon lequel des changements dans l'attribution des droits de propriété modifient la structure incitative devant laquelle se trouvent les décideurs au sein des entreprises, et entraînent par conséquent des changements tant dans le comportement des dirigeants que dans la performance de l'entreprise. Un mandant (ou groupe de mandants) cherchera donc à définir des incitations telles que les décisions prises par un mandataire (ou un groupe de mandataires) aillent dans le sens d'une maximisation de ses objectifs. La mise en place d'une telle structure incitative doit tenir compte de deux choses : les mandants et les mandataires ont des objectifs divergents, et ils n'ont pas le même accès à l'information. On peut considérer que les dirigeants d'une entreprise sont les mandataires des actionnaires dans le cas d'une entreprise privée, et ceux de l'administration ou du ministère compétent dans le cas d'une entreprise publique. La privatisation se traduit immédiatement par un changement des objectifs des mandants et par une modification des incitations offertes aux dirigeants. De ce fait, l'efficacité de la répartition sur le marché - produire le maximum à un coût donné - ainsi que l'efficacité interne de l'entreprise - réduire le coût au minimum pour un niveau de production donné - seront modifiées. Il s'ensuivra un arbitrage entre les deux types d'efficacité. La théorie admet que, outre la propriété, les structures incitatives destinées à la direction et la performance économique se ressentent du degré de concurrence dans l'industrie et des contraintes dues à l'environnement réglementaire des entreprises. On ne peut donc se prononcer en connaissance de cause sur la privatisation sans tenir compte de ces influences supplémentaires.

12. En termes simples, le problème de la relation mandant-mandataire est le suivant : le mandant (propriétaire, actionnaire) d'une entreprise passe un contrat avec un mandataire (un ou plusieurs dirigeants) chargé de gérer l'entreprise. L'objectif du mandant est de choisir le système incitatif qui maximisera sa fonction d'utilité escomptée, étant entendu que le mandataire voudra lui aussi maximiser sa fonction d'utilité dans un Etat particulier du monde. Le mandant n'a pas accès à des informations partagées, de sorte qu'il a des difficultés à fournir des incitations appropriées au dirigeant et à contrôler sa gestion. Le problème consiste pour lui à déterminer le système d'incitations optimal à proposer au dirigeant. Le mandataire, de son côté, cherchera à maximiser sa propre fonction d'utilité escomptée, étant donné le système d'incitation et les contraintes suivantes :

- Les mandants maximisent leurs profits;
- Les mandants changent, puisque les actions sont négociables (menaces de prise de contrôle);
- Le contrôle de l'entreprise peut être perdu, si les créanciers réussissent à obtenir des changements de direction en cas de défaillance (menace de faillite).

13. Chacune des ces contraintes a des conséquences plus ou moins subtiles pour l'efficacité interne de l'entreprise. La dispersion de l'actionnariat, où les intérêts des mandants ne coïncident pas nécessairement, peut entraîner un contrôle sous-optimal, car l'information a un coût. Cela signifie que les dirigeants risquent de ne pas toujours agir au mieux des intérêts des

actionnaires. Toutefois, du fait que les actions sont négociables, leur prix sera révélateur de la manière dont les dirigeants réussissent par rapport au contrat optimal, c'est-à-dire la mesure dans laquelle ils auront atteint le plus haut degré d'efficacité interne. Il peut en résulter une menace de prise de contrôle, entraînant une augmentation de l'efficacité interne, une hausse du prix des actions et, en conséquence, des plus-values. Autrement dit, cette menace aura pour effet de dissuader les dirigeants de poursuivre des politiques ne servant pas les intérêts des actionnaires, et elle assurera donc l'efficacité interne ^{3/}. L'effet motivant de la faillite sur l'efficacité interne est ambigu; devant une menace de faillite, les dirigeants, quelque décision qu'ils prennent, seront amenés à faire jouer leur pouvoir d'appréciation à court terme, sans se préoccuper de l'efficacité interne de l'entreprise. La faillite n'aura un rôle important qu'en période de demande déprimée ou de concurrence intense sur le marché.

14. La propriété privée et la propriété publique des entreprises présentent des différences substantielles qui tournent à l'avantage de la première. Les plus évidentes, si l'on considère la relation mandant-mandataire, tiennent au fait que, dans le cas de la propriété publique, le secteur public n'a pas les mêmes objectifs, les actions ne sont pas négociables, et il n'y a pas d'équivalent direct de la faillite et de la menace de prise de contrôle qui pèsent sur la performance financière. D'une façon générale, on n'attend pas de l'Etat qu'il cherche à maximiser ses bénéfices, mais plutôt le bien-être économique, quelle que soit la définition que l'on en donne, et à agir au mieux des intérêts du grand public. De ce point de vue, la propriété publique est considérée comme une réponse à l'incapacité des marchés privés d'obtenir des résultats efficaces et comme la meilleure solution au problème de la relation mandant-mandataire ^{4/}.

15. Si l'on suppose que le contrôle des dirigeants est aussi efficace dans les deux régimes de propriété, on peut soutenir que la propriété publique peut avoir pour avantage de corriger les écarts de la prise de décision et de mettre en place des structures incitatives appropriées pour les dirigeants des entreprises publiques. Toutefois, dans le régime de la propriété publique, la collecte des informations nécessaires pour contrôler la performance des dirigeants est confiée à un organisme unique, tandis que dans le régime de propriété privée, cette tâche est généralement assurée par de nombreuses personnes et institutions qui sont souvent des spécialistes en la matière, et sont donc bien placées pour trouver une grande quantité d'informations utiles. Autrement dit, la collecte de l'information devient plus efficace dans le régime de la propriété privée, d'où la possibilité d'une meilleure méthode de contrôle et d'une plus grande efficacité interne.

^{3/} Ce lien entre l'efficacité interne et la menace de prise de contrôle n'est pas nécessairement si fort, si l'on considère que les prises de contrôle peuvent également avoir pour origine le désir de maximiser l'utilité des dirigeants et d'accroître la position de force sur le marché. Cela ne signifie pas cependant que les prises de contrôle n'ont pas un rôle à jouer pour promouvoir l'efficacité interne. Voir Vickers, *op. cit.*, p. 19 et suiv.

^{4/} Bien que l'échec du marché serve de justification aux remèdes apportés par l'intervention des pouvoirs publics, ces remèdes peuvent eux-mêmes échouer pour des raisons analogues. Voir C. Wolf Jr, "A theory of non-market failure: framework for implementation analysis", *Journal of Law and Economics*, vol. 22, (1979).

B. Théorie des choix publics

16. La théorie de la relation mandant-mandataire peut fort bien être considérée comme la théorie micro-économique de la privatisation. Cependant, comme on l'a vu ci-dessus, le contrôle n'est pas la prérogative exclusive d'un département ministériel unique. D'autres groupes sont concernés, et le meilleur moyen de comprendre leur comportement est de faire appel à la théorie des choix publics, en particulier si l'on veut étendre la discussion précédente au niveau macro-économique.

17. Deux groupes supplémentaires entrent alors en jeu : les hommes politiques et les bureaucrates. On aboutit ainsi à une hiérarchie de la surveillance des entreprises publiques comprenant quatre catégories / le public, les hommes politiques élus, les bureaucrates non élus, et les dirigeants des entreprises concernées - dont chacune a une fonction d'utilité escomptée distincte qu'elle essaie de maximiser, et aucune n'ayant accès à des informations identiques. Il en résulte des sous-optimalités, c'est-à-dire une inefficacité interne de l'entreprise.

18. Etant donné les asymétries en matière d'information, les hommes politiques peuvent considérer que l'amélioration de l'efficacité économique de l'entreprise n'améliore pas nécessairement leurs perspectives électorales et juger au contraire qu'ils ont avantage à fixer les prix à un niveau inférieur au coût marginal afin d'accroître leurs chances de succès électoral. Dans la fonction d'utilité des bureaucrates, la taille du budget ministériel et les rentes qu'ils perçoivent occupent une place prépondérante. Puisque les rentrées augmentent avec la taille du budget, ils ont donc intérêt à faire en sorte que le budget dont ils disposent soit aussi vaste que possible. Ils peuvent être aidés en cela par les hommes politiques eux-mêmes, car on peut penser que le bien-être des ministres ou secrétaires d'Etat est lié à celui des bureaucrates. La conséquence, là encore, est l'inefficacité interne. Les dirigeants des entreprises publiques eux-mêmes peuvent obtenir des traitements plus élevés, un pouvoir plus important et un prestige plus grand que leurs homologues du secteur privé en formant des coalitions avec les hommes politiques et les bureaucrates. Mais les objectifs sociaux viennent alors à être remplacés par des objectifs politiques, la politique intervient dans les décisions de gestion, ce qui aboutit à des imperfections dans les structures incitatives des entreprises publiques. Il ressort de toutes ces considérations que, selon toute vraisemblance, les entreprises publiques ont des coûts plus élevés et une efficacité productive plus faible que les entreprises comparables du secteur privé 5/.

19. Si, du fait qu'elles ne sont pas identiques pour tous, les informations nécessaires à la surveillance des entreprises publiques par divers groupes dont chacun cherche à maximiser son objectif particulier donnent lieu à des inefficacités dans les sociétés démocratiques, on peut s'attendre, d'après la

5/ Les études sur ce sujet sont très nombreuses. Les travaux suivants fournissent des analyses exhaustives : Thomas E. Brocherding, éd., Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth (Durham, NC, Duke Univ. Press, 1977); Albert Breton, Economic Theory of Representative Government (Chicago, Aldine, 1974); Ramon Cao-Garcia, Explorations towards an Economic Theory of Political Systems (New York, Uni. Press of America, 1983); et Dennis Mueller, Public Choice (Cambridge Univ. Press, 1979).

théorie des choix publics, que la propriété publique dans les régimes dictatoriaux, autrement dit dans les pays à économie dirigée, soit plus importante que dans les démocraties, si l'on considère les sources par l'intermédiaire desquelles sont reçues les informations nécessaires à la surveillance ^{6/}. Ce sont essentiellement les médias, les entrepreneurs politiques eux-mêmes, la bureaucratie et l'expérience des individus. Dans une société démocratique, la liberté des médias est assurée constitutionnellement, ce qui rend la partialité improbable. De plus, l'individu a accès simultanément à des informations de diverses sources. Dans un régime dictatorial, la règle optimale est celle de la censure, qui permet de contrôler la circulation de l'information et de la falsifier dans l'intérêt des hommes politiques et des bureaucrates. On ne cherche pas à mettre en évidence les imperfections de l'Etat ou les malversations et à en informer le public. La coalition au pouvoir n'est pas incitée à mettre en oeuvre des programmes pour améliorer le rapport coût/efficacité. Toutes les informations du système visent à maximiser la préférence du dictateur et de la coalition qui le soutient. Il n'y a aucun moyen de faire contrepoids à cette information, contrairement à ce qui se passe dans les démocraties. L'information émane d'une source unique et partielle. Le citoyen se trouve donc privé d'informations sur un cadre de référence qui lui permettrait d'évaluer les résultats du secteur public. Qui plus est, le dictateur lui-même sera privé de bien des informations nécessaires pour évaluer la performance technique de ses fonctionnaires, simplement parce que ces informations ne seront pas produites dans le système, du fait que personne ne sera incité à les recueillir.

20. Dans un régime de dictature, la bureaucratie a un pouvoir de monopole sur la fourniture d'informations techniques concernant ses activités internes. Les bureaucrates vont donc truquer les informations qu'ils communiquent au dictateur et demander des augmentations d'effectifs pour mener à bien les tâches qui leur sont assignées. Il y aura ainsi un personnel plus nombreux pour assurer un niveau donné de production, d'où une réduction de la quantité moyenne de travail à fournir par le bureaucrate et la tentation pour celui-ci de demander à son mandataire de mener des activités servant ses intérêts personnels sans en rendre compte au dictateur. L'information émanant des administrations mêmes qui sont soumises à un contrôle, les bureaucrates peuvent fausser les signaux en leur faveur, et comme toute information venant de l'extérieur est supprimée, il est impossible de confronter les sources. Le dictateur exerce donc un contrôle plus limité sur sa bureaucratie que son homologue démocrate. Les bureaucrates perdent leurs motivations à promouvoir l'efficacité et abaissent le niveau de l'efficacité productive. Les fonctionnaires tendent à tirer parti de la situation pour améliorer leur propre bien-être. Toutes ces dérives conduisent à une détérioration de la productivité du secteur public.

C. Concurrence

21. Nous avons examiné à la section A l'impact du régime de propriété sur l'efficacité interne et sur l'efficacité de la répartition. La concurrence est un autre facteur qui influe sur la performance de l'industrie et améliore ces deux types d'efficacité des entreprises publiques dans les économies mixtes. D'une part, elle brise le monopole de l'information, ainsi que nous l'avons vu, d'autre part, elle permet la liberté d'entrée sur les marchés.

^{6/} Pour des précisions sur ce point, voir Cao-Garcia, *op. cit.*, p. 89 et suiv.

Cette menace des nouveaux entrants contraint l'entreprise à produire à un coût minimum. De plus, la concurrence incite à introduire de nouveaux produits et de nouvelles techniques, et favorise par conséquent l'innovation. L'entreprise publique se voit donc contrainte de rationaliser ses coûts, d'adapter sa production aux désirs des consommateurs, et d'avoir des prix compétitifs. Autrement dit, la concurrence impose une discipline aux dirigeants léthargiques; elle joue un rôle effectif dans le comportement de l'entreprise, et c'est pourquoi elle se trouve au coeur d'un important débat sur la politique de privatisation.

22. Il n'y a pas lieu ici d'entrer dans le détail des théories de la concurrence et de son impact sur le bien-être; de nombreuses analyses lui sont consacrées dans les écrits sur la micro-économie. Disons simplement que c'est un système incitatif et un mécanisme de découverte dans un monde à l'information imparfaite qui fait obstacle à la conception de contrats d'incitation et engendre des inefficacités. La concurrence, en faisant en sorte que les systèmes incitatifs soient plus sensibles à l'effort et en permettant des rémunérations qui dépendent de la performance, favorise l'efficacité et aide à réduire les déficiences.

D. Politique de réglementation

23. La réglementation, en régime d'information asymétrique, constitue un autre volet encore des analyses consacrées à la relation mandant-mandataire qui examinent la conception optimale des contrats d'incitation. Elle est d'actualité lorsque, par suite de l'échec du marché, le besoin se fait sentir d'influer sur le comportement du secteur privé et d'agir sur ses décisions économiques 7/. Le problème ici consiste pour les autorités de contrôle à mettre au point des incitations en faveur de l'efficacité qui, étant donné l'asymétrie de l'information, c'est-à-dire le déséquilibre entre ce que savent ceux qui réglementent et ceux qui sont réglementés de la situation industrielle, conduiront l'entreprise à agir dans le sens de l'intérêt public. Il faudra motiver les dirigeants pour qu'ils tirent avantage de leur supériorité dans le domaine de l'information malgré le problème de l'imperfection du contrôle. Les politiques de réglementation qui visent à faire en sorte que le prix soit égal au coût unitaire ne sont efficaces qu'à partir du moment où les autorités de contrôle connaissent les coûts de l'entreprise ou l'ampleur de ses efforts de réduction des coûts. Autrement, l'entreprise profite de son avantage informationnel, et les objectifs d'efficacité interne et d'efficacité de la répartition ne peuvent être atteints 8/. On peut donc penser que la présence d'autorités de contrôle mieux informées permettrait d'atteindre une rentabilité sociale plus élevée.

7/ De nouveau, il n'y a pas lieu ici de s'étendre sur les nombreuses études consacrées à la réglementation, à sa théorie, aux raisons de sa nécessité, et aux principes régissant ses politiques, qui constituent un autre vaste domaine de la littérature micro-économique. Pour une analyse, voir B. Caillaud et coll., The Normative Economics of Government Intervention in Production in the Light of Incentive Theory : A Review of Recent Contributions (Stanford, Stanford University, Technical Report 473, 1985).

8/ Voir D.P. Baron et R.B. Myerson, "Regulating a monopolist with unknown costs", Econometrica, vol. 50 (1982) et J.J. Laffont et J. Tirole, "Using cost observations to regulate firms", Journal of Political Economy, vol. 94 (1986).

E. Remarques finales

24. Nous avons examiné dans ce premier chapitre l'influence du régime de propriété (publique et privée) sur la performance des entreprises. Nous avons conclu que, d'une façon générale, la propriété privée était plus propice à l'efficacité, mais qu'il fallait tenir compte, dans un cas comme dans l'autre, de l'environnement institutionnel - concurrence et cadre réglementaire - ainsi que de la structure du marché dans les secteurs d'activité des entreprises. La plus grande efficacité des entreprises privées tient aux systèmes de collecte de l'information et de contrôle. L'imperfection de l'information et son asymétrie entre les mandants et les mandataires fait obstacle à la conception de régimes incitatifs. La contrainte est maximale lorsqu'il y a un monopole de l'information, comme c'est le cas dans les dictatures. En revanche, la concurrence réduit l'asymétrie et permet la mise en place de systèmes incitatifs qui sont plus sensibles à l'effort et favorisent donc l'efficacité. En conséquence, des mécanismes de nature à intensifier la concurrence conduiraient à une amélioration de l'efficacité interne et de l'efficacité de la répartition.

II. PARAMETRES DU TRANSFERT DE PROPRIETE

A. Remarques générales

25. Les arguments théoriques avancés au chapitre précédent démontrent clairement l'inefficacité relative des entreprises publiques par rapport à leurs homologues du secteur privé. Cette inefficacité se traduit de façon très concrète par le fait que les consommateurs, au bout du compte, paient plus cher des biens de qualité inférieure. D'autre part, la ponction qu'elle opère sur le budget fausse la répartition générale des ressources, non seulement au sein du budget global, mais aussi dans l'ensemble de l'économie, et les recettes de l'Etat se trouvent détournées de secteurs hautement prioritaires, tels que la mise en place d'infrastructures, la santé et l'éducation, pour combler les déficits des entreprises publiques.

26. Les causes du fonctionnement inefficace des entreprises publiques sont nombreuses. Les plus importantes, énoncées brièvement, sont les suivantes :

- Une planification inadéquate, l'absence d'études de faisabilité et d'études de marché, ce qui se traduit par des investissements mal conçus;
- L'impossibilité des faillites, d'où l'absence d'une discipline financière comme celle qui est imposée au secteur privé;
- Un traitement financier relativement favorable par rapport aux entreprises privées;
- Le manque de compétence des dirigeants ou des administrateurs, autant sinon plus que dans le secteur privé;
- Une prise de décision centralisée conduisant à des inefficacités;
- L'intervention et l'immixtion de l'Etat dans l'exploitation au jour le jour des entreprises;

- Des objectifs peu clairs, multiples, ou contradictoires;
- Un patronage politique qui fait obstacle au fonctionnement efficace des entreprises.

27. Il en est résulté, en particulier dans les pays en développement où les entreprises publiques ont infiltré tous les secteurs de l'économie, une détérioration du bien-être général du pays. Dans une tentative de redresser la situation et de faire en sorte que le gouvernement recule ses frontières, de nombreux pays ont privatisé, c'est-à-dire laissé le soin au secteur privé de produire des biens et des services efficacement. La privatisation a procuré une série d'avantages que l'on peut regrouper sous quatre rubriques :

- Amélioration de la qualité des biens et des services disponibles sur le marché et réponse aux besoins et demandes des consommateurs;
- Fin aux déficits coûteux imputables au maintien à flot des entreprises publiques inefficaces, d'où réduction des déficits budgétaires;
- Création à long terme d'un plus grand nombre d'emplois et de possibilités d'emploi par suite de l'affectation des ressources par l'intermédiaire du marché libre;
- Création et/ou renforcement d'une classe moyenne et d'une classe d'entrepreneurs qui sont le pivot de la démocratie et de la stabilité politique.

B. Conditions fondamentales de la privatisation

28. La voie qui mène à la privatisation est assez complexe, et la privatisation n'est pas non plus le remède à tous les maux ^{2/}. D'autre part, il n'y a pas de privatisation spontanée, les tentatives faites par les pays d'Europe orientale après l'effondrement de leurs économies dirigées faisant exception.

29. D'une façon générale, la privatisation suppose une ferme volonté politique et l'engagement total des décideurs. Les responsables politiques doivent prendre les décisions économiques et politiques les plus difficiles alors qu'ils sont aux affaires et que leur avenir est déterminé par les voix qu'ils peuvent recueillir. Mais étant donné les avantages attendus de la privatisation, la décision de privatiser constitue un test crucial valable de leur droit de gouverner et de leur vision à long terme. La privatisation exige aussi la réceptivité et la compréhension des chefs d'entreprises, car son succès dépend de la mesure dans laquelle ils sont prêts à prendre des risques et de la confiance qu'ils ont dans l'avenir de leur pays. Il en va de même pour les salariés, dont la situation sera menacée à court terme par les pertes d'emplois que pourrait entraîner la privatisation. La privatisation

^{2/} L'application inappropriée des techniques de privatisation a créé plus de problèmes dans le passé qu'elle n'a essayé d'en résoudre. Voir H. Nankani, "Techniques of privatization of State-owned enterprises", Banque mondiale, Selected Country Case Studies, vol. II (Washington, D.C., technical paper N° 89), en particulier les pages 15 à 17, 39 à 41, 145 et 146.

demande encore la collaboration du secteur public et du secteur privé pour créer un environnement politico-économique propice au fonctionnement efficace du secteur privé. Cet environnement, qui se caractérise par les mécanismes du marché, la réglementation, et la protection des droits de propriété, contribue de façon décisive au succès ou à l'échec de la privatisation. Dans les pays où les droits de propriété ne sont pas favorables à la privatisation, la volonté politique risque fort d'être frustrée, à moins que le système juridique, et plus particulièrement le régime de propriété, ne soit modifié pour permettre un transfert des droits de propriété du secteur public au secteur privé sans obstacles juridiques.

30. En supposant que la volonté et l'engagement politiques ne font pas défaut, toute tentative de privatisation doit suivre les règles suivantes :

- Les arguments théoriques et les données concrètes qui démontrent la supériorité de l'offre privée de biens et de services doivent être présentés clairement, en particulier aux divers groupes de pression, aux organisations professionnelles, ainsi qu'à tout l'éventail des partis politiques;
- Il faut faire une distinction entre le débat sur le choix entre financement public et financement privé et le débat sur l'offre publique et l'offre privée de biens et de services;
- Le choix entre l'offre privée et l'offre publique de biens et de services ne doit pas être fait par des bureaucrates et des représentants des milieux d'affaires dont les intérêts établis sont contraires à la privatisation;
- Les décisions de politique macro-économique à prendre pour la réglementation ou la déréglementation du marché doivent être appliquées en même temps que la privatisation.

31. Ce dernier point est particulièrement important pour le succès de la privatisation. La privatisation doit s'accompagner de politiques et de mesures conduisant à un environnement favorable, faute de quoi le transfert de propriété du secteur public au secteur privé risque d'échouer. Autrement dit, il ne faut pas voir dans la privatisation un simple changement dans les droits de propriété, mais un ensemble de mesures macro-économiques, de tact et de volonté politiques.

C. Objectifs de l'Etat

32. Les objectifs de l'Etat, lorsqu'il entreprend un programme de privatisation, sont très variables selon les pays, et peuvent comprendre une partie ou la totalité de ceux qui sont énumérés ci-après 10/ :

- Atténuer le fardeau budgétaire imposé par la charge financière des entreprises publiques, par exemple les subventions et les obligations du service de la dette, et alléger le fardeau administratif;

10/ Ces objectifs sont clairement énoncés dans C. Vuylsteke "Methods and implementation", Banque mondiale, *op. cit.*, vol. I, (Washington, D.C., 1988, technical paper N° 88), p. 57-58 et exposés en détail dans E. Berg et M. Shirley, "Divestiture in developing countries", Banque mondiale (Washington, D.C., 1985, Discussion paper N° 11).

- Accroître autant qu'il est possible l'efficacité des entreprises publiques, même au moyen d'une privatisation partielle;
- Mettre en oeuvre les mesures annoncées lors de la création ou de l'acquisition des entreprises publiques;
- Eviter la concurrence avec le secteur privé;
- Augmenter les recettes procurées par les actifs publics;
- Améliorer le climat des affaires grâce à la promotion et au développement des entreprises privées;
- Renforcer la concurrence par la vente d'unités de production, seules ou en petits groupes;
- Développer la propriété privée des entreprises et encourager une extension de l'actionariat.

33. Quels que soient les objectifs poursuivis, toute mesure prise en vue de la privatisation doit tenir compte du fait que l'enjeu n'est pas simplement de vendre des actions à de nouveaux propriétaires. La privatisation n'est pas justiciable d'une approche dogmatique et chaque cas doit être examiné en fonction de ses mérites. La privatisation d'une compagnie aérienne ou d'un complexe de production d'électricité ou d'énergie nationaux devra obéir à d'autres règles que la privatisation de petites ou moyennes entreprises manufacturières, car la situation de l'industrie et du marché ainsi que la technologie sont très différentes pour les deux. Il est vrai qu'en général les techniques de privatisation dépendent des objectifs de l'Etat, mais la situation de l'entreprise susceptible d'être privatisée, son secteur, et les caractéristiques du pays déterminent de façon décisive le recours à telle ou telle technique. On pourrait faire valoir que certaines entreprises publiques, aussi inefficaces soient-elles, sont indispensables pour la défense nationale. Les entreprises d'utilité publique, une fois privatisées, risquent de devenir rapidement des monopoles, à moins que la privatisation s'accompagne d'une série d'arrangements subsidiaires visant à redéfinir les politiques de réglementation.

34. De plus, s'il est souhaitable d'accroître le nombre d'actionnaires, des émissions dans le public sont pratiquement exclues lorsque les marchés financiers sont absents ou faibles, car la privatisation risque alors de conduire à la constitution de monopoles privés et d'aller à l'encontre des objectifs mêmes qu'elle poursuit.

35. Quelle que soit la modalité choisie en dernière analyse, l'accent doit être mis sur la simplicité, la souplesse, la rapidité et la transparence.

36. Il y aura toujours des obstacles à la privatisation. L'un de ces obstacles est l'absence de marchés financiers, comme on l'a déjà vu. Dans ce cas, les modalités de la privatisation prennent différentes formes, comme la vente d'actifs aux salariés, par opposition à la cotation et à l'émission d'actions en bourse en vue d'une vente dans le public.

37. Un deuxième obstacle est l'effet de la privatisation sur l'emploi. On pense généralement que la privatisation entraînera des pertes d'emplois, en particulier dans les entreprises publiques en sureffectif. Deux remarques

doivent être faites à ce propos. D'une part, les pertes d'emploi en question sont un phénomène à court terme, car si l'on tient compte de la création indirecte d'emplois à long terme, il peut y avoir en fait expansion globale de l'emploi dans l'économie 11/. D'autre part, dans le cadre des programmes actuels d'ajustement structurel, qui demandent une restructuration des entreprises publiques, il y aura de toute manière une réduction de l'emploi, même lorsque les entreprises publiques continueront d'appartenir à l'Etat. En réalité, il ne faudrait pas aborder la question en y voyant une conséquence de la privatisation, mais plutôt le résultat de la restructuration des entreprises publiques, quel que soit le régime de propriété 12/. Cela dit, il s'agit d'une question extrêmement délicate qui suscite une opposition politique à la privatisation.

38. Un troisième obstacle à la privatisation est l'endettement excessif des entreprises publiques. Lorsque les dettes d'une entreprise publique sont nettement supérieures à ses actifs, aucune méthode connue ne réalisera la privatisation, à moins que l'Etat examine et résolve le problème de la dette indépendamment de la privatisation.

39. Enfin, on peut penser que, suivant le degré souhaitable de privatisation, les gouvernements adopteront des politiques très diverses. Le choix entre une privatisation totale ou partielle dépend de décisions conditionnées par la structure socio-économique du pays. Qu'il s'agisse d'éviter une propriété concentrée, de limiter la propriété étrangère ou d'éviter les monopoles privés, il faudra bon gré mal gré des mesures et des techniques de privatisation différentes.

III. METHODES DE PRIVATISATION

A. Introduction

40. Une question implicite, dans les considérations qui précèdent, était de savoir si les mécanismes du marché étaient ou non à l'oeuvre dans un pays donné. La privatisation est le transfert de la propriété et du contrôle d'une entreprise ou d'une activité du secteur public au secteur privé. L'accent est mis sur les activités du secteur public, et non seulement sur les entreprises d'Etat, et le fait de prendre en compte le contrôle autant que la propriété indique clairement que le véritable problème est bien posé.

41. Si l'on peut être d'accord avec le principe selon lequel l'objectif de la privatisation est de promouvoir le libre jeu du marché, on n'est pas obligé d'accepter l'idée que le meilleur moyen d'atteindre cet objectif est, dans tous les cas, de vendre les entreprises publiques. Beaucoup dépend du stade de développement du pays en cause ainsi que de la situation des industries considérées. Il est cependant possible d'élaborer un plan d'action générique

11/ Ce point est traité en détail au chapitre V, section C.2, où sont examinés les effets indirects sur l'emploi.

12/ Voir Banque mondiale, op. cit., vol. I, p. 4.

qui serait applicable grosso modo dans tous les cas. Il faudrait évidemment y introduire des variantes, mais elles ne devraient pas modifier radicalement les étapes logiques examinées ici 13/.

B. Le processus de privatisation

Première étape : Formation d'un consensus

42. Lorsqu'un gouvernement prend la décision de principe de privatiser, il doit d'abord s'employer à élaborer un accord entre les principales parties prenantes sur la justification, les objectifs et les éléments fondamentaux du programme. Il doit s'assurer le soutien des partis de l'opposition, des syndicats et des investisseurs nationaux potentiels par la voie de négociations, de forums publics, etc., afin de leur faire prendre pleinement conscience des avantages de la privatisation.

Deuxième étape : Législation/organisation

43. Il faut revoir sans tarder la jurisprudence existante et éliminer les obstacles juridiques à la privatisation. Un organisme habilité à procéder à la privatisation doit être mis en place. Il sera chargé à tout le moins de superviser le processus de privatisation, et de préparer et d'appliquer tous les critères techniques. Un tel organisme devrait avoir à sa tête un ministre ou une personne responsable au niveau ministériel. Ses principales attributions seraient les suivantes :

- Mener des études relatives à la sélection des entreprises;
- Evaluer les actifs des entreprises;
- Etablir la liste des entreprises publiques à privatiser en priorité;
- Préparer des propositions concernant les impératifs juridiques et financiers.

Troisième étape : Discussion au niveau ministériel

44. Sur les recommandations de l'organisme chargé de la privatisation, le ministère devrait passer en revue les entreprises candidates à la privatisation et choisir celles qui répondent aux critères fondamentaux suivants :

- Concordance avec la politique générale;
- Rentabilité de l'entreprise publique;
- Compétence de l'entreprise publique en matière de gestion;

13/ La séquence des événements qui précèdent la privatisation effective a déjà été exposée dans plusieurs publications. Trois d'entre elles méritent d'être mentionnées : Banque mondiale, op. cit., Technical Paper No 89, p. 4 et suiv.; Touche Ross, Transforming State-owned Enterprises (sans date); Gordon O.F. Johnson, Country Privatization Strategy Guidelines (Washington, D.C., USAID, 1989).

- Avantages potentiels pour les consommateurs;
- Nécessité de restructurer l'entreprise publique avant sa privatisation et besoins financiers;
- Conséquences pour l'emploi et autres possibilités d'emplois.

Quatrième étape : Examen approfondi

45. Les choix définitifs du ministère devraient alors être communiqués à l'organisme chargé de la privatisation, en vue d'un examen approfondi et de la préparation des modalités du processus de privatisation.

Cinquième étape : Choix définitif

46. Sur la recommandation de l'organisme chargé de la privatisation, le ministère devrait faire connaître sa décision pour chaque entreprise publique et déterminer les méthodes de privatisation.

Sixième étape : Application

47. L'organisme chargé de la privatisation devrait alors préparer des plans détaillés et des descriptifs et entamer des négociations avec les nouveaux propriétaires potentiels des entreprises publiques.

Septième étape : Cadre réglementaire/politique publique

48. Les activités correspondant à cette étape devraient en fait être menées en même temps que celles de la sixième étape et relever de l'administration et de l'organe législatif. Elles comprennent :

- L'examen et la redéfinition des droits de propriété;
- Le cadre réglementaire nécessaire au contrôle des "monopoles naturels" privés;
- Les secteurs ouverts aux investissements étrangers ainsi que les mécanismes et garanties de rapatriement des bénéficiaires;
- Une refonte des incitations à l'efficacité et à la productivité.
- Des garanties contre une renationalisation.

C. Les différentes modalités de la privatisation

1. Transfert de propriété

49. Le transfert de propriété peut comporter la vente totale ou partielle d'actifs de l'Etat à des intérêts du secteur privé ou la liquidation des actifs de certaines entreprises publiques. La vente pure et simple de participations dans l'activité concernée est normalement définie comme une privatisation dans le sens que des intérêts jusque là publics entrent dans le portefeuille du secteur privé. La liquidation est également une forme de privatisation, car bien qu'elle n'aboutisse pas à la création d'une nouvelle entité privée, les actifs viennent s'ajouter au stock des actifs privés.

50. Si le transfert de propriété peut avoir des objectifs à court terme comme la débudgétisation, le fait que le plan de privatisation est exécuté de façon concentrée et pragmatique témoigne qu'il ne s'agit pas seulement d'une mesure marginale en réponse à une évaluation en cours des différentes entreprises publiques.

51. Un transfert de propriété partiel peut correspondre à une philosophie et à des objectifs très différents. Pourquoi un Etat vend-il une partie des actions d'entreprises publiques et non la totalité ? Dans bien des cas, des ventes limitées à des actionnaires multiples répondent à un désir de promouvoir les valeurs capitalistes auprès de "monsieur-tout-le monde" - très souvent auprès des syndicats ou dans le secteur coopératif. D'un autre côté, une vente limitée à un seul actionnaire peut avoir une motivation totalement différente, par exemple introduire un client ou un fournisseur important ou créer au sein du conseil d'administration des pressions incitant à réaliser des bénéfices.

52. Dans le premier cas (amener des clients et des fournisseurs), la participation du secteur privé pourrait simplement assurer un plus grand contrôle de l'ensemble de la chaîne de production, et réduire en fait le libre jeu des mécanismes du marché. L'entreprise publique renforcerait ainsi ses contrats implicites et amplifierait son intégration verticale. Dans le second cas (exercer des pressions en faveur de la réalisation de bénéfices au sein du conseil d'administration), les mécanismes du marché sont renforcés, tout du moins tant que la paix est maintenue entre les partenaires.

53. De la même façon, la liquidation d'actifs peut, selon les circonstances, avoir des effets différents sur le fonctionnement du marché national. Logiquement, on peut penser que l'Etat vendra une entreprise désespérément déficitaire dont personne ne veut. Les produits seront alors fabriqués et vendus aux valeurs du marché et l'approvisionnement dépendra des quantités que le consommateur est disposé à acheter. L'allocation des ressources s'améliore, et les contribuables bénéficient probablement d'une pause. Un autre scénario peut toutefois donner un résultat différent, selon la structure du marché des produits en question. On peut supposer par exemple que l'Etat liquide ses intérêts sur le marché à un fournisseur privé unique qui peut alors agir à sa guise. Une telle possibilité n'est pas à exclure sous le prétexte que l'exception confirme la règle. Dans de nombreux pays en cours de modernisation, en particulier s'ils ont des marchés locaux restreints et une concurrence imparfaite, l'industrie est souvent dominée par un duopole ou un oligopole dans lesquels l'Etat joue un rôle de premier plan en matière de fixation des prix et de division du marché.

54. La vente d'actions peut se faire par offre de vente ou par offre d'achat. Dans la première méthode, les parts sont offertes à un prix fixé; dans la seconde, il y a appel d'offres pour des actions au-dessus d'un prix minimum donné. La valeur ultérieure des actions est déterminée par les ventes sur les marchés financiers. En raison de la difficulté qu'il y a à établir correctement la valeur boursière d'une entreprise publique en l'absence des informations nécessaires, l'une et l'autre méthodes peuvent soulever des problèmes. A un prix trop faible, des offres peuvent conduire à un excès de souscriptions, ce qui nécessiterait un mode quelconque de rationnement. Un prix substantiellement inférieur au prix du marché ultérieur donnerait aux heureux acheteurs la possibilité de réaliser des gains intéressants en capital après la privatisation. Ce problème, cependant, peut être évité par une vente

des actions par lots laissant ainsi le marché déterminer le cours fait avant que la majorité des actions ne soient placées. En cas d'excédent de souscriptions dans une offre publique d'achat, l'excès de la demande peut être contenu en attribuant les actions au plus offrant et le prix de l'action devient le prix d'exercice. L'insuffisance de souscriptions a pour effet de fixer la valeur de l'action au prix minimal et les agents de placement reprennent les actions restantes.

55. Les autres types de transfert de propriété peuvent prendre la forme de participation des salariés et de conversion de dettes en prises de participation, en particulier là où les marchés locaux des capitaux ne sont pas suffisamment développés. Dans le premier cas, les salariés de l'entreprise publique reçoivent des actions de l'entreprise, étant entendu qu'ils remboursent l'Etat ou renoncent à faire valoir leurs droits pendant une période déterminée. L'Etat continue alors d'assumer une partie du risque d'exploitation, même après la privatisation, car en cas d'échec il n'aura pas reçu la totalité du paiement.

56. La conversion de dettes en prises de participation consiste en la vente par un créancier étranger des dettes de l'entreprise à une tierce partie intéressée par l'acquisition d'un portefeuille d'actions. La conversion s'effectue généralement au-dessous du pair sur le marché secondaire. Toutes les parties qui participent à une telle opération en tirent avantage. La banque intervenante réduit son portefeuille de prêts embarrassants; le gouvernement débiteur convertit la dette en monnaie nationale qui peut être utilisée pour l'investissement privé; il réduit la dette extérieure sans dépenser de précieuses devises; et l'investisseur bénéficie de la baisse du taux de change effectif. Le processus de privatisation se trouve donc nettement simplifié ^{14/}.

2. Sous-traitance

57. La sous-traitance ou l'octroi de concessions d'exploitation peut être considérée comme l'une des modalités les plus réalistes de privatisation de l'économie dans les pays en développement. Dans ce cas, l'Etat garde le contrôle d'un secteur ou d'une industrie, et peut rester propriétaire des biens d'équipement, mais la relation contractuelle avec un exploitant privé introduit des éléments de maximisation des bénéfices et de réduction des coûts au minimum, du moins lorsque ce sont là des objectifs que l'Etat cherche à atteindre. Cette option est plus réaliste encore lorsque les entreprises privées préfèrent agir en qualité de sous-traitantes ou de concessionnaires. Elles évitent ainsi certains risques, peuvent s'abstenir d'investir, tout en pouvant tirer parti de leurs compétences spécialisées si le contrat lui-même prévoit de telles possibilités.

58. Certaines sociétés multinationales ont découvert depuis longtemps les avantages de la sous-traitance, en particulier dans les pays en développement. Une chaîne internationale bien connue du secteur hôtelier n'est pas propriétaire de ses hôtels; elle se contente de les gérer, de les normaliser, de donner des conseils sur leur conception et leur construction, et les intègre dans son système de réservations mondial. D'autres

^{14/} De telles conversions ont été très fréquentes, en particulier dans les pays d'Amérique latine.

entreprises, dont l'avantage comparatif est le savoir-faire technique, préfèrent des contrats d'assistance technique à l'investissement direct, car elles peuvent alors tirer profit de leurs connaissances sans faire courir beaucoup de risques à leurs capitaux.

59. Pour différentes raisons, les Etats donnent de plus en plus la préférence à la sous-traitance. Pour eux, le risque lié à la propriété des actifs n'entre guère en ligne de compte, car ces actifs sont très diversifiés. En revanche, du fait que le secteur privé a un avantage comparatif en ce qui concerne la gestion et peut-être les connaissances technologiques, l'Etat peut réduire les coûts caractéristiques de ses difficultés de gestion. Les contrats présentent en outre l'avantage d'être renégociables, ce qui réduit les coûts imputables à des erreurs de prise de décision. Enfin, des restrictions légales peuvent exiger (ou être censées exiger) des directives de l'Etat dans un secteur déterminé, comme la santé, l'éducation ou les services d'utilité publique.

3. Attrition

60. Il existe une forme plus discrète de privatisation, qui consiste pour l'Etat à modifier simplement sa manière de lancer de nouveaux projets et à permettre au secteur privé d'investir dans des domaines qui étaient jusqu'alors réservés au secteur public. Par un phénomène d'attrition, au cours du temps, l'Etat contrôle de moins en moins d'opérations.

61. On peut penser que cette forme de privatisation se produit de façon naturelle dans les pays en cours d'industrialisation, car le processus même du développement économique devrait conduire à l'apparition de nouveaux acteurs privés capables de se lancer dans des activités qu'ils ne pouvaient pas entreprendre à une étape antérieure. La privatisation par cette forme d'attrition est liée dans une large mesure à l'habileté des groupes de pression du secteur privé lui-même. Il est probable que l'Etat ne remarquera pas les capacités du secteur privé tant que ce dernier ne vantera pas ses propres mérites.

62. Il est difficile de se représenter l'étendue de la privatisation résultant du processus discret de l'attrition. Il nous faudrait avoir un moyen permettant de déterminer quel investissement privé aurait été public sous un régime économique antérieur. Il serait plus facile de s'appuyer sur des statistiques globales qui montreraient, indépendamment du transfert de propriété, si c'est la part du secteur public ou du secteur privé qui augmente dans le produit national.

4. Concurrence

63. Il ressort clairement de la discussion qui précède que la promotion de la concurrence est au coeur du débat sur la privatisation. Ceux qui résistent à la privatisation ne mettent généralement pas en cause son objectif - créer des marchés libres et une production efficace -, mais se demandent si le transfert de propriété des entreprises publiques est le seul moyen d'atteindre l'objectif. Dans certains cas, le but peut être d'améliorer la gestion des entreprises publiques ou de renforcer la compétitivité des marchés sur lesquels elles opèrent. Par conséquent, si la politique de privatisation doit être jugée d'après son orientation, il semble raisonnable d'examiner cette dernière.

D. La privatisation dans les pays à économie planifiée

1. Quelques questions particulières

64. Une hypothèse implicite, dans la discussion qui précède, est que la privatisation a lieu dans une économie mixte où il y a un secteur privé, aussi modeste soit-il, et où fonctionne un marché des capitaux, aussi faible soit-il. Privatiser consiste alors pour l'essentiel à redéfinir les limites des secteurs privé et public.

65. Dans les pays à économie planifiée (ou encore dirigée), la privatisation prend de nouvelles dimensions. L'économie de marché repose sur des institutions et des règles qui ont été mises en place il y a un siècle ou plus, et dont le droit de propriété et le droit des contrats, les règles comptables et les règles applicables à la faillite, les codes des impôts, la législation du travail, et la supervision des marchés bancaires et financiers sont les plus évidentes. Les pays à économie dite mixte ont donc déjà un cadre juridique et institutionnel d'économie de marché, de sorte qu'ils n'ont pas besoin d'en créer un de toutes pièces. En revanche, les pays à économie auparavant planifiée, devront mettre en place un tel cadre avant ou au plus tard pendant l'opération de privatisation. Autrement dit, une privatisation rapide a toutes les chances d'être l'exception et non la règle. La seule volonté de privatiser ne transformera pas une économie socialiste en économie capitaliste.

66. Les pays à économie auparavant planifiée sont confrontés à des problèmes et à des dangers majeurs. Un article récent les résume comme suit 15/ :

- Comment un appareil de planification centralisée peut-il être démantelé avec un minimum de perturbations ?
- Dans quel ordre les contrôles des prix devraient-ils être abandonnés de façon à éviter de graves inégalités et une éventuelle violence ?
- Comment un pays devrait-il s'y prendre pour privatiser une économie composée en totalité d'entreprises d'Etat et d'actifs appartenant à l'Etat ?
- Par où faut-il commencer, par la privatisation des marchés des capitaux ?
- Le meilleur moyen de gagner un soutien politique et public est-il de vendre ou de donner les entreprises, et à qui - aux dirigeants, aux salariés ou au public ?
- Dans quelle mesure les étrangers seraient-ils autorisés à acheter ?
- Quelles sont les politiques monétaire et budgétaire appropriées pendant cette longue période ?

15/ Voir E.S. Savas, "The rocky road from socialism", Privatization Review (printemps 1990), p. 18 et suiv.

2. Facteurs influant sur la privatisation

67. Si ces problèmes sont surmontés, des facteurs spécifiques de la privatisation apparaissent.

Problème de la propriété

68. Dans les pays à économie planifiée, le contrôle des entreprises est entre les mains des dirigeants et des salariés, qui en sont propriétaires, sauf en droit. Pour pouvoir vendre les entreprises, l'Etat doit d'abord en reprendre le contrôle, ce qui revient à les renationaliser, chose impossible. C'est donc aux dirigeants des entreprises, et non à l'Etat, qu'il appartient de prendre l'initiative de privatiser.

Identification des actifs

69. Les droits de propriétés sont tellement estompés qu'il est impossible de s'y retrouver dans l'entremêlement des fournisseurs, services des administrations locales et éléments appartenant à l'entreprise elle-même. Il est difficile de savoir où commence et où finit l'entreprise ou l'Etat.

Organisation irrationnelle

70. Les entreprises sont trop intégrées verticalement pour être économiquement viables; pour la plupart des facteurs de production, elles font très largement appel à un fournisseur unique qui occupe une position de monopole; et elles sont si concentrées géographiquement que toute fermeture d'usine ne peut manquer de ruiner l'économie locale.

Bureaucratie d'Etat

71. La bureaucratie d'Etat s'est tellement étendue que l'exécution des plans de privatisation dépend de la création de nouveaux organismes à partir de rien. Ils manquent de personnel qui, en outre, met mauvaise grâce à approuver tout accord par crainte d'être marqués politiquement.

Evaluation des actifs

72. En l'absence d'évaluation des actifs, d'analyse du flux de trésorerie ou d'un plan de commercialisation authentiques, nul ne peut connaître la valeur d'une entreprise. L'absence de véritable comptabilité fait que personne, et les dirigeants ou les bureaucrates qui gèrent les entreprises moins que quiconque, ne sait vraiment quelles entreprises majorent ou sous-estiment la valeur.

Marchés financiers

73. Même les tentatives de privatisation les plus audacieuses ne pourront créer une authentique économie de marché en l'absence d'un secteur financier efficace. Dans ces pays, les banques privées et les bourses de valeurs font totalement défaut, de même que les compétences capables de les gérer.

3. La séquence des mesures à prendre

74. Les particularités des pays à économie auparavant planifiée ne peuvent manquer d'influer sur la détermination de la séquence des mesures à prendre pour passer à l'économie de marché. Autrement dit, la privatisation

devrait-elle précéder ou suivre les réformes économiques ? Il n'y a pas de réponse définitive, de même qu'il n'y a pas unanimité de vues. Les avantages et les inconvénients de chaque séquence méritent un bref examen 16/.

75. Les réformes économiques en vue du passage à l'économie de marché portent, notamment, sur la libre détermination des prix par les mécanismes du marché, la convertibilité de la monnaie, la libéralisation des échanges pour une production et un échange des marchandises dans des conditions de concurrence, et l'acceptation des capitaux étrangers. Ces réformes devraient-elles avoir lieu avant ou après la privatisation ou la restructuration des entreprises publiques ?

76. Si la privatisation précède la libération des prix, il devient impossible, en l'absence de prix déterminés par le marché, de dire quelles entreprises valent la peine d'être sauvées. D'un autre côté, si les prix sont libérés alors que les monopoles d'Etat ne sont pas démantelés, des bénéfices excessifs continueront de récompenser les inefficacités existantes.

77. Si les barrières commerciales sont abaissées avant la privatisation, l'introduction soudaine du libre échange aura l'avantage de contraindre les monopoles d'Etat à avoir des prix compétitifs par rapport aux prix mondiaux et contribuera à corriger les distorsions des prix de la planification centralisée. Mais étant donné les inefficacités des entreprises publiques, celles-ci risquent d'être incapables de résister à cette concurrence étrangère soudaine, le marché risque d'être envahi par des biens étrangers, et il pourrait fort bien en résulter un effondrement général de la production et de l'emploi.

78. Il est souhaitable que la réforme financière précède la privatisation et que des banques ainsi que des marchés des capitaux efficaces soient mis en place, de façon que les capitaux soient attribués aux entreprises performantes et non aux autres, contrairement à ce qui a souvent été fait dans les pays à économie planifiée. D'un autre côté, il apparaît assez difficile de créer un système bancaire efficace lorsque les banques détiennent de nombreux prêts irrécupérables qui ne peuvent être identifiés, car il est impossible de savoir avec certitude quelles sont les entreprises véritablement rentables.

79. De plus, la privatisation suscite une opposition aux réformes, chez tous ceux qui risquent d'être perdants dans l'opération, à savoir les bureaucrates, les salariés et les dirigeants des entreprises. Une privatisation soudaine peut mettre un terme à cette opposition et les propriétaires privés peuvent agir plus rapidement et plus efficacement pour relancer l'économie, mais elle crée inévitablement des injustices, certains groupes s'enrichissant aux dépens des autres, et même de l'Etat. Ces injustices entament le soutien du public aux réformes économiques.

80. En résumé, il n'existe pas de formule simple toute faite pour privatiser les économies auparavant planifiées. Il semble que chaque pays ait choisi une méthode différente. Les diverses modalités de privatisation seront passées en revue à l'occasion de l'examen de l'expérience de certains pays.

16/ Cette question a récemment été examinée en détail par David Manassion, "A survey of business in Eastern Europe", The Economist (21 septembre 1991).

E. Remarques finales

81. Bien souvent, le raisonnement par lequel on assimile l'intervention de l'Etat avec les limites du libre marché n'est guère étayé. Mais les subtilités de considérations telles que la fourniture de biens collectifs, les externalités, les coûts des opérations, les problèmes d'équité et de répartition des revenus, les comportements oligopolistiques et monopolistiques seront injectées dans ce qui est essentiellement une discussion politique et idéologique menée devant un public de non initiés. Et lorsque les groupes de pression s'en mêlent, sans parler des fédérations de travailleurs ou des partis politiques, le débat semble faire intervenir davantage l'affectif que le rationnel.

82. Cela dit, quel que soit le débat, il faut examiner la réalité. Si nous devons dire d'un pays qu'il n'a rien fait dans le domaine de la privatisation, nous commettrions l'erreur grave de ne pas tenir compte des conditions dans lesquelles s'effectuent les opérations économiques, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. On peut voir dans certains pays que la restructuration des entreprises publiques entraînera une plus grande sujétion aux mécanismes du marché. Il semblerait dans le secteur privé que l'on se tourne moins vers le marché au niveau de l'intervention et de la réglementation de l'Etat, bien que la venue à maturité du système économique débouche en général sur des mécanismes naturels en faveur de conditions du marché "plus parfaites".

IV. TECHNIQUES DE PRIVATISATION : ETUDES DE CAS

A. Introduction

83. Il est tout à fait impossible, dans un rapport de portée limitée, de dresser la liste de toutes les tentatives de privatisation menées de par le monde ^{17/}. Le présent chapitre passe en revue les efforts de privatisation déployés dans quelques pays ayant des environnements socio-politiques différents. Il analyse des cas concrets caractérisés par des modalités de privatisation différentes, et reflétant les différents stades de développement économique ainsi que la diversité des systèmes politiques.

84. Parmi les pays développés, la Grande-Bretagne a été le leader, sinon le pionnier, de la privatisation, et son cas justifie que l'on s'y attarde quelque peu. En Amérique latine, le Chili, le Mexique et le Honduras illustrent deux systèmes politiques et niveaux de développement différents. Leur succès - ou échec - relatif mérite d'être évalué. La Malaisie, parmi ceux que l'on appelle les nouveaux pays industriels, et la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie, parmi les pays dont l'économie était auparavant planifiée, offrent des exemples fascinants de privatisation. La réunification de la République démocratique allemande avec la République fédérale d'Allemagne pose des problèmes spécifiques, qui ne sont pas nécessairement typiques des pays socialistes ou des pays en développement. Néanmoins, la modalité de la privatisation en Allemagne orientale est intéressante d'un point de vue théorique. Un pays d'Afrique, le Togo, a fait des tentatives sérieuses de privatisation qui valent la peine d'être examinées.

^{17/} Pour un inventaire exhaustif, voir Banque mondiale, op. cit.

85. L'analyse présentée dans ce chapitre ne résulte pas de travaux sur le terrain, mais s'appuie sur des sources déjà publiées qui sont clairement indiquées lorsqu'il y a lieu. Elle ne constitue pas non plus une évaluation exhaustive de chaque transaction effectuée, mais donne une vue d'ensemble des expériences des pays considérés en matière de privatisation, souligne les caractéristiques les plus importantes, et tire des conclusions pour les conséquences sur le plan de l'action gouvernementale.

B. Grande-Bretagne 18/

86. Le programme de privatisation de la Grande-Bretagne a commencé en 1979, année où les industries nationalisées représentaient 10,5 % du PIB, 8,1 % de l'emploi, et 15,2 % de la formation brute de capital fixe. Leur rentabilité avait été nettement inférieure à celle des entreprises du secteur privé, en dépit des subventions massives qui leur avaient été accordées. Les faibles taux de rentabilité et les importants déficits financiers qui les avaient caractérisées résultaient pour une large part de mesures qui avaient entraîné un surinvestissement et des inefficacités internes. Elles avaient pour objectif primordial l'intérêt public, dont leurs dirigeants tout comme les ministres avaient été faits les promoteurs et les gardiens. Cette internalisation de l'intérêt public n'a pas débouché sur des résultats efficaces. L'absence de clarté des objectifs des entreprises, le chevauchement des responsabilités, et les interventions politiques excessives dans les décisions d'exploitation ont eu des effets préjudiciables sur les prix, les investissements et l'efficacité interne. Leurs résultats ont suscité un fort mécontentement qui a déclenché un mouvement en faveur de la privatisation.

87. Le programme de privatisation s'est vivement accéléré en 1983. En 1987, les recettes annuelles provenant des ventes d'actifs approchaient 5 milliards de livres sterling. Avant 1984, les entreprises privatisées étaient dans des secteurs relativement compétitifs. Après cette date, on a commencé à considérer l'entreprise privée réglementée comme supérieure à l'entreprise nationalisée même dans les monopoles naturels, et l'application de politiques de privatisation à des entreprises industrielles d'Etat n'a plus connu de limites.

88. Globalement, les principaux objectifs du programme étaient les suivants :

- a) Stimuler la concurrence et améliorer l'efficacité;
- b) Réduire le besoin de financement du secteur public;
- c) Réduire le rôle de l'Etat dans la prise de décision des entreprises;
- d) Atténuer les problèmes posés par la détermination des salaires du secteur public;

18/ Cette section s'appuie sur les travaux suivants : David Clementi, "Privatization in industrialized countries: the experience of the United Kingdom", Privatization: Policies, Methods and Procedures, Banque asiatique de développement (Manille, Philippines, 1985); Cento Veljanovski, Selling the State: Privatization in Britain, Weidenfeld et Nicolson (Londres, 1987); et John Vickers et George Yarrow, Privatization: An Economic Analysis, The MIT Press, (Cambridge, Mass, 1988).

- e) Etendre la participation au capital;
- f) Encourager la participation au capital des salariés;
- g) Obtenir un avantage politique.

89. D'importants textes législatifs ont été promulgués pour supprimer les obstacles à la concurrence. L'introduction des appels d'offre dans la sous-traitance pour la fourniture de services publics (ramassage des ordures, restauration collective, nettoyage, construction, travaux d'entretien, etc.) a brisé le quasi-monopole dont jouissaient les employés du secteur public. Le transfert de l'entreprise au secteur privé a réduit le besoin d'emprunt du secteur public et la vente d'actifs a permis à l'Etat de se procurer des ressources sans avoir à émettre d'emprunt. La privatisation a soustrait les dirigeants à toute interférence politique. Elle a également été un excellent moyen de renforcer l'actionnariat en proposant des actions au grand public au-dessous du pair et avec des primes supplémentaires pour le petit actionnaire. La vente de logements financés par le secteur public a également été un élément important de la promotion de la propriété privée.

90. La principale méthode de privatisation a été la vente d'entreprises publiques, bien que l'on ait également recouru à la sous-traitance, en particulier dans le cas des administrations locales, pour la fourniture de services publics. La combinaison d'une mise en vente et d'un appel d'offres a aussi été pratiquée. Dans certains cas, il a fallu procéder à la vente en deux étapes ou plus pour arriver à un prix de marché plus exact pour les actions. Pour étendre la propriété des actions et renforcer le petit actionnariat, les ventes dans le public ont été faites à tempérament et des incitations ont été offertes pour encourager les actionnaires à conserver leurs actions pendant longtemps : octroi d'actions gratuites ou de bordereaux non imposables pour les actionnaires consommateurs pour le paiement de factures de téléphone ou d'électricité.

91. Le succès économique et politique du programme de privatisation britannique a été salué avec beaucoup d'enthousiasme. On a applaudi surtout à l'expansion de l'actionnariat. La minoration des prix, en particulier dans les mises en vente, conjuguée à des prix incitatifs, a donné lieu à des plus-values substantielles, réduit au minimum le risque de perte de capitaux, et les incitations ont encouragé en même temps la propriété à long terme des actifs. Même si certains acheteurs ont rapidement revendu leurs actions pour réaliser un bénéfice, le nombre d'actionnaires a sensiblement augmenté. La privatisation a également été un succès politique, puisqu'elle a évité l'hostilité des investisseurs et des électeurs. Elle a de plus procuré des recettes considérables à l'Etat. Enfin, l'intervention de l'Etat dans les décisions industrielles s'est trouvée réduite.

92. Malgré cela, le programme a été - et est toujours - critiqué en raison de faiblesses dans d'autres domaines qui ont nui à son efficacité. La critique ne porte pas tant sur son échec que sur le fait qu'il aurait pu obtenir efficacement de meilleurs résultats si certaines de ces mesures n'avaient pas été imparfaites. L'une des critiques est que la minoration du prix des actions n'a pas été financièrement neutre, car elle n'a pas procuré à l'Etat autant de recettes qu'elle aurait pu si les prix avaient été fixés à un niveau approprié; il a fallu renoncer à des recettes dont le montant représente la différence entre le prix proposé et le prix ultérieur du marché. A cela s'ajoute un surcoût dans ce sens qu'une augmentation de la différence des

taxes aurait coûté davantage si l'on tient compte des pertes de bien-être imputables à la distorsion de l'affectation des ressources pour des causes autres que la fiscalité. La démonstration est donc faite que la vente d'une quantité donnée d'actions à des prix plus élevés présenterait, du point de vue de l'efficacité de la répartition des ressources, non seulement tous les avantages d'une imposition forfaitaire, mais aussi celui d'être plus juste 19/.

93. Cet argument, tout d'abord, ignore les conséquences inévitables d'un impôt forfaitaire. Ensuite, même si l'effet initial de la vente d'actions sur la répartition de la richesse a pu, lui aussi, être inéquitable, la libre négociation de ces actions en bourse aurait de toute manière modifié cette répartition. Il convient toutefois d'ajouter que les méthodes de privatisation appliquées depuis lors visent à éliminer l'inconvénient mentionné ci-dessus. Par exemple, la vente prochaine de la moitié de la part de 48 % que l'Etat détient encore dans British Telecom doit s'effectuer à un prix proche du prix du marché qui sera déterminé lorsque les acheteurs institutionnels auront soumis leurs offres. La remise dont bénéficieront les petits investisseurs sera minime 20/.

94. La deuxième critique, plus sérieuse, est que le programme de privatisation de la Grande-Bretagne n'a pas été accompagné de mesures adéquates pour ce qui est de la concurrence et de la réglementation des industries concernées. Pour des raisons d'opportunité politique, il a été mené à la hâte, de façon à étendre l'actionnariat et à procurer rapidement des recettes à l'Etat. Les obstacles à la concurrence n'ont pas été levés, et l'on a mis peu d'ardeur à s'occuper des barrières à l'entrée. Cette critique porte sur la deuxième phase des programmes, c'est-à-dire la privatisation des entreprises ayant une position de monopole. En l'absence de concurrence et/ou de régulation, la substitution d'une entreprise privée à une entreprise publique conduit précisément à une situation où l'on ne peut escompter des gains d'efficacité économique. Faute de telles mesures avant la privatisation de ces industries, le succès de tout programme de privatisation est compromis 21/.

C. Chili 22/

95. La privatisation n'est pas une nouveauté au Chili; elle y a précédé les privatisations faites en Grande-Bretagne, qui est considérée comme un pionnier dans ce domaine. Le développement du secteur public au Chili a commencé avec les difficultés économiques provoquées par la Grande Crise. Ces difficultés ont conduit à la création en 1939 de la CORFO (Corporación de Fomento), dont

19/ Vickers et Yarrow, op. cit., p. 180.

20/ Voir "Grumbling and rumbling", The Economist, p. 102 (16 novembre 1991).

21/ Les plans détaillés concernant la vente prochaine de British Rail devraient contenir des mesures visant à restreindre certains abus des monopoles. Voir "How to sell the railways", The Economist, p. 102 (30 novembre 1991).

22/ Cette section s'inspire de "Techniques of privatization of State-owned enterprises", op. cit., Banque mondiale, et de "Privatization in Latin America", Latin Finance, Supplément (mars 1991).

l'intervention s'est étendue à une foule d'entités au profit de l'industrialisation nationale et du remplacement des importations. De 1938 à 1973, des entreprises publiques ont été créées dans les secteurs de pointe, la participation à des co-entreprises s'est développée, le financement des projets industriels du secteur privé est devenu une prérogative de l'Etat, la terre a été transférée des propriétaires fonciers à des coopératives, l'Etat a acquis la propriété des plus grandes mines de cuivre, ce qui a conduit au bout du compte à leur nationalisation, les secteurs clés (principalement, mais pas exclusivement, les établissements bancaires) ont été nationalisés, des entreprises et leurs actifs ont été purement et simplement confisqués sous divers prétextes. En 1973, il y avait au Chili environ 500 entreprises publiques. Elles représentaient 85 % en valeur de la production minière, 40 % de l'industrie, 100 % de la fourniture d'électricité, 70 % des transports, 70 % des communications, et 85 % des services financiers. Leurs déficits d'exploitation combinés ont entraîné cette année-là un déficit budgétaire représentant 24,7 % du PIB 23/.

96. La conséquence de cette participation massive du secteur public à l'économie a été le lancement d'une importante vague de privatisation en 1973 à la suite de la chute du gouvernement d'inspiration socialiste/marxiste. La politique économique s'est alors orientée vers le marché et a mis l'accent sur la libéralisation financière et commerciale. L'idée était que la réduction de l'importance du secteur public et l'amélioration de son efficacité résoudraient les problèmes du pays.

97. Le processus de privatisation engagé au Chili en 1973 avait pour objectifs de dénationaliser, de réduire les déficits croissants, et de mettre ainsi un terme à l'inflation galopante qui était alors la principale caractéristique de la situation économique. Par la suite, ces objectifs ont été élargis pour inclure le "capitalisme populaire", c'est-à-dire assurer une plus large participation à la propriété des actifs nationaux. On peut distinguer cinq phases dans ce processus.

98. Au cours de la première phase (1974-1975), les sociétés qui avaient été confisquées par l'Etat ont été restituées à leurs anciens propriétaires, et celles qui avaient été créées par l'Etat ont été mises aux enchères. La plupart des transactions n'ont donc pas comporté de transferts financiers.

99. La deuxième phase (1975-1983) a été guidée elle aussi par le souci de limiter les déficits budgétaires. Les entreprises publiques ont continué d'être vendues aux enchères, et leur acquisition a été financée par l'Etat. Après la vente aux enchères, des négociations directes étaient engagées avec le soumissionnaire le mieux placé, et un prêt direct était consenti à l'acheteur, une fois versé l'acompte requis. Les transactions ont concerné de grandes entreprises nationales et étrangères et des coopératives de salariés; aucun investisseur individuel n'a participé à cette phase de la privatisation. En même temps, une partie a été confiée à des paysans par l'intermédiaire de coopératives communales, et une partie a été vendue dans des enchères.

100. Le principal objectif de la troisième phase (1985-1986) était de reprivatise les entreprises qui avaient été privatisées au cours des phases antérieures, afin de réduire le déficit budgétaire, d'élargir les marchés des

23/ Voir Latin Finance, op. cit., p. 47.

capitaux, et d'encourager une industrie nationale plus compétitive et plus efficace. En 1982 et 1983, le Chili a traversé une crise économique profonde, et s'est fortement senti de la chute des termes de l'échange, de la hausse des taux d'intérêt, et de l'arrêt brutal du flux de crédits étrangers. Le secteur bancaire a été particulièrement touché, et l'Etat a dû se porter au secours de nombreux établissements. Le processus de privatisation a repris une fois l'urgence passée. Ce fut la phase du "capitalisme populaire", lorsque des actions ont été vendues à crédit à des particuliers, aux salariés, aux fonctionnaires, aux caisses de retraite, ainsi qu'à de gros investisseurs.

101. Au cours de la quatrième phase (1986-1990), le gouvernement chilien a commencé à démanteler les grandes entreprises industrielles et services d'utilité publique, les objectifs étant pour l'essentiel les mêmes que ceux de la troisième phase, c'est-à-dire l'extension de l'actionnariat et la possibilité de remettre les entreprises publiques à des intérêts privés.

102. La cinquième phase (commencée en 1990) est une phase de statu quo. Il y a un groupe d'entreprises publiques (notamment dans l'extraction minière et le commerce, les chemins de fer et les services postaux) pour lesquelles le consensus nécessaire à la privatisation n'a pas été atteint. Il existe aussi de très nombreuses entreprises pour lesquelles l'Etat n'a pas annoncé clairement son intention de privatiser, par crainte surtout que, une fois ces entreprises aux mains du secteur privé, l'application de transformations technologiques radicales n'entraîne des licenciements massifs ou qu'il faille des subventions pour assurer une rentabilité minimale. Un autre argument est aussi que les fonctions dont s'acquittent ces entreprises relèvent de la sphère du secteur public, auquel il est préférable de les confier. Il semble que le statu quo résulte plus de l'absence de volonté politique et de préoccupations d'ordre idéologique que de tout autre motif, si l'on considère que la privatisation réalisée jusqu'ici a profité à la fois à l'Etat et à l'ensemble de l'économie.

103. La méthode fondamentale de privatisation a été la vente ou le transfert d'actions au moyen de divers mécanismes. L'un de ces mécanismes a été la mise aux enchères combinée à la négociation directe. Les soumissionnaires les plus qualifiés lors de ventes publiques ont entamé des négociations directes lorsqu'un accord était conclu sur le prix de vente effectif des actions et sur les conditions de paiement. Un autre mécanisme a été la vente d'actions aux salariés, qui a donné lieu à la promulgation d'une législation spéciale. Troisièmement, en particulier au début, les offres initiales étaient limitées à 30 % des actions, en raison de l'émergence d'une activité boursière. Quatrièmement, la plupart des entreprises publiques ont d'abord été transformées en sociétés avant que leurs actions soient vendues, et seules de faibles proportions des actions ont été mises en vente chaque année, de façon que puisse se créer un marché. Cinquièmement, des actions ont été mises à la disposition de caisses de retraite, qui sont devenues l'élément le plus important de l'épargne du secteur privé. Sixièmement, des actions nouvelles ont été émises pour être vendues dans le public afin de financer des projets particuliers des entreprises publiques. Enfin, le remboursement de la dette de l'Etat s'est effectuée au moyen d'actions dans des sociétés privées.

104. Du fait que la CORFO s'occupait des entreprises d'Etat, c'est en son sein qu'a été créée l'organisme chargé de veiller aux opérations de privatisation. L'administration centrale fixait les objectifs du programme de démantèlement. Ces objectifs étaient soumis au Conseil de la CORFO, qui

prenait les décisions définitives concernant la privatisation. Le Comité des privatisations, organe administratif de la CORFO, supervisait l'application des propositions approuvées par le Conseil. Lorsqu'une entreprise était retenue, le Conseil et le Comité des privatisations déterminaient le pourcentage du capital auquel il faudrait renoncer, et la forme que devrait prendre le processus. Le Service de normalisation rationalisait tous les actifs appartenant à l'Etat, restructurait les entreprises, recherchait des acquéreurs potentiels, négociait les ventes et recueillait tous les versements faits par les acheteurs.

105. Dans l'ensemble, le Chili a réussi ses privatisations. Son expérience montre qu'à la condition de mettre en place un cadre institutionnel approprié, d'instaurer des incitations spéciales pour les petits investisseurs et les salariés, de promulguer une législation pour guider la participation de gros investisseurs nationaux et étrangers, et d'éviter les écueils des tentatives antérieures, il est possible de créer un secteur privé viable et efficace. Cette expérience met également en garde contre la privatisation à trop grande échelle lorsque les marchés des capitaux sont faibles, et indique qu'il faut étaler la procédure sur une certaine période pour permettre à ces marchés de se développer. De plus, on peut éviter la concentration de la propriété en mettant en oeuvre une politique prudente et consciente de diffusion de la propriété grâce à des incitations et à une aide financière, même aux dépens de recettes potentielles de l'Etat. La leçon la plus importante à tirer du cas du Chili est peut-être que la privatisation doit venir après la stabilisation et la libéralisation, si l'on veut éviter la faillite et la reprivatisation.

D. Mexique 24/

106. Le Mexique poursuit depuis 1983 un programme de privatisation à grande échelle après une longue période de politique de développement économique fondée sur le principe de l'Etat propriétaire des industries clefs, l'argument étant que seul l'Etat peut défendre les ressources nationales et le bien-être de son peuple contre l'exploitation par des chefs d'entreprises privées.

107. Au cours de l'année 1970, le rôle de l'Etat dans l'économie a augmenté substantiellement : des centaines de nouvelles entreprises d'Etat ont été créées, les dépenses se sont accrues, la réglementation est devenue très poussée et des terres ont été expropriées. La découverte de pétrole à la fin des années 70 a semblé devoir apporter une solution aux problèmes du pays et la perspective d'une richesse soudaine n'a fait qu'aggraver encore ces problèmes. La croissance s'est accélérée, mais la dette s'est alourdie et le secteur para-étatique s'est élargi pour inclure non seulement des entreprises commerciales, mais également des groupes d'entreprises, des unités

24/ La présente section est fondée sur les ouvrages suivants : "Privatization in Latin America", Latin Finance, Supplément, mars 1991; José Angel Gurria, "What Eastern Europe can Learn from Mexico", International Economy, mai/juin 1991; Guillermo Barnes, Lessons from Bank Privatization in Mexico, Washington, D.C., Banque mondiale 1992; Juan Ricardo Perrez Escamilla Costas, La Privatización en México, 1982-1988, Instituto Tecnológico Autónoma de México, 1988; et Ben Ross Schneider, "Party for Sale: Privatization and State Strength in Brazil and Mexico", Journal of Interamerican Studies and World Affairs, hiver 1988-1989.

décentralisées et des commissions et comités spécifiques 25/. La mauvaise gestion de l'économie a entraîné une hyperinflation, une perte de confiance, une détérioration critique des niveaux de vie. La crise économique de 1981-1982 a accéléré la nationalisation du secteur bancaire en 1982. Au cours de cette même année, des crises se sont étendues simultanément dans divers secteurs : pétrole, endettement, inflation, croissance et relations de l'Etat avec le secteur privé. A mesure que la confiance s'effondrait, les capitaux privés fuyaient le pays.

108. La privatisation n'était pas au centre du plan économique de l'administration au pouvoir, mais un programme modeste a été adopté en 1983 et élargi en 1985. Le programme a démarré lentement, mais il est devenu un vaste projet bénéficiant d'une toute première priorité en 1987-1988. Vingt-trois entreprises seulement ont été cédées en 1983-1984, mais au milieu de 1988, 765 d'entre elles étaient inscrites sur la liste des privatisations; en 1989 et 1990, un total de 353 entreprises ont été privatisées ou la privatisation en a été autorisée; 225 entreprises seulement sur les 1 155 existantes en 1982 demeuraient dans le secteur public en 1990; et en 1992 toutes les banques nationalisées étaient vendues au secteur privé.

109. Le terme privatisation tel qu'il s'applique au Mexique a une connotation plus large que ce n'est habituellement le cas. Le mot espagnol "desincorporación" désigne non seulement la vente de sociétés, de commissions, de groupes d'entreprises, etc., mais aussi leur liquidation, leur cessation d'activité, leur fusion et le transfert à l'Etat et aux gouvernements locaux.

110. Les objectifs du programme de privatisation étaient les suivants :

- a) Améliorer l'efficacité économique et la productivité en suivant davantage les forces du marché et en augmentant la qualité des services;
- b) Réorienter les priorités de l'Etat vers des services sociaux urgents au lieu d'utiliser des ressources précaires à concurrencer l'investissement privé;
- c) Empêcher une ponction sur les ressources publiques en réduisant les subventions et en éliminant les entreprises qui ne sont pas rentables;
- d) Maximaliser les recettes publiques en vendant la bonne entreprise au bon moment au bon acheteur. (Les connaissances administratives acquises par la vente de petites entreprises au stade initial ont permis la vente de plus grandes entreprises à un prix élevé à une période ultérieure.)

111. La méthode habituelle de vente n'a pas été une offre publique de vente, car les marchés des capitaux n'étaient pas suffisamment développés pour permettre de diriger efficacement la vente des actions. Au lieu de cela, les entreprises ont été vendues sur enchère privée permettant ainsi au gouvernement fédéral de décider du prix en dernier ressort. Les principes de la "desincorporación" sont définis par la Commission de privatisation qui

25/ Entre 1977 et 1980, 90 % du déficit financier public consistait en déficit du secteur para-étatique. En 1989, les subventions à ce secteur représentaient près de 9 % du PNB et la dette para-étatique atteignait 80 % de la dette publique.

comprend des représentants de plusieurs ministères. Le secteur public qui désire opérer un transfert de propriété fait une proposition au Secrétaire chargé de la programmation et du budget. La décision du Secrétaire est soumise au pouvoir exécutif. Après approbation du décret présidentiel par la Commission intersectorielle des finances, le Service de "desincorporación" des entreprises parapubliques, qui est rattaché au Ministère des finances, désigne une banque qui procède à l'évaluation des actifs de l'entreprise et invite le public à soumettre des offres. Les banques établissent le prospectus, l'évaluation technico-financière afin de déterminer le prix de référence minimal, réunissent les administrateurs avec les acheteurs éventuels et soumettent les offres au gouvernement. La Commission de privatisation approuve la vente sur recommandation du service relevant du Ministère des finances.

112. Pour superviser le processus de vente des banques, une Commission de privatisation des banques a été créée par décret présidentiel. Ses fonctions étaient de définir les critères et les politiques générales et de mettre au point la stratégie spécifique de vente pour chaque banque. La Commission était composée de fonctionnaires de tous les secteurs liés à l'activité financière. Le processus de privatisation des banques consistait à définir les conditions requises des acheteurs et à les choisir, à préparer les prospectus de vente et à publier la vente et le règlement de la vente. Seuls les citoyens mexicains, le Gouvernement fédéral, les banques mexicaines de développement et le Fonds bancaire pour la protection de l'épargne ont été autorisés à investir dans les actions "A". D'autres entités et institutions financières mexicaines qui ne sont pas contrôlées par des intérêts étrangers ont été autorisées à investir dans des actions "B". Des institutions étrangères privées pouvaient investir dans des actions "C" à concurrence de 30 % du capital de la banque. La vente se faisait par offres privées. La Commission de privatisation des banques examinait les offres et choisissait le candidat en se fondant sur la meilleure offre à condition que le prix soit plus élevé que l'évaluation faite antérieurement. La vente définitive était décidée par la Commission des finances et du budget du Gouvernement fédéral.

113. Dans l'ensemble, le Mexique a réussi la privatisation de nombreuses entreprises du secteur public. Par le nombre, il se classe au premier rang dans le monde. Le gouvernement est parvenu à vendre dans leur totalité les industries des télécommunications, de l'automobile, des produits pharmaceutiques, des boissons non alcoolisées, des textiles, des appareils ménagers, du papier, de la céramique, de l'aéronautique, du ciment et des matériaux de construction. La privatisation a été partielle dans les industries sidérurgique, sucrière et métallurgique. La vente la plus importante a été celle des Teléfonos de México (TELMEX). Les syndicats ont eu une attitude très souple dans cette vente car tous les ouvriers ont voté en faveur de la privatisation en échange du maintien de leur emploi. Cependant, le personnel n'a pas toujours réussi dans cette entreprise. Dans deux cas au moins, le gouvernement a utilisé avec succès la privatisation pour résoudre des conflits du travail inextricables en déclarant en faillite les entreprises travaillant à perte et en procédant à leur liquidation; cette méthode permettait d'annuler automatiquement les contrats de travail existants. L'expérience mexicaine montre également que, comme dans le cas du Chili, un secteur privé viable et efficace peut ouvrir la voie au développement si la privatisation suit la stabilisation et la libéralisation.

E. Honduras 26/

114. Comme dans la plupart des pays d'Amérique latine, le Honduras avait, dans les années 60 et 70, une politique économique dominée par l'Etat, qui assumait la responsabilité du développement au moyen de ses propres entreprises. A cela s'ajoutait une politique de remplacement des importations qui protégeait la production intérieure des entreprises publiques et privées par des tarifs et des subventions exorbitants aux dépens du consommateur, qui payait un prix élevé pour des biens d'origine locale de qualité médiocre. Le marché commun centraméricain n'a fait qu'intensifier cette situation. La CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Industrial) en vint à regrouper des entreprises industrielles et commerciales actives dans des domaines aussi divers que l'hôtellerie, les aciéries, les laboratoires, les chantiers navals, les meubles, les produits laitiers et les raffineries de sucre. Quelques-unes seulement de ces entreprises étaient rentables, la grande majorité étant exploitées à perte. La CONADI, ainsi que d'autres établissements subventionnés par l'Etat dans les secteurs de la finance, du commerce et de l'agriculture, sont devenus insolvable, des dépenses importantes devaient être engagées simplement pour les maintenir à flot. Il fallait donc faire quelque chose.

115. La privatisation a eu les objectifs suivants :

- a) Economiser les fonds dépensés comme soutien budgétaire en limitant au minimum la ponction sur les ressources budgétaires à laquelle donnaient lieu les entreprises d'Etat;
- b) Réduire, à défaut de supprimer, un déficit budgétaire en augmentation constante;
- c) Réduire les engagements en devises (environ 40 % de la dette était imputable à la CONADI).

116. La législation permettant le processus de privatisation a été promulguée en 1985. Elle a donné les moyens de mettre au point un vaste programme de privatisation qui a conduit par la suite à une assistance technique de la part de l'USAID/Honduras afin de planifier sa mise en oeuvre, car le pays manquait cruellement du personnel qualifié nécessaire. De nombreux séminaires et conférences ont été organisés pour expliquer les avantages attendus de la privatisation, afin de surmonter l'opposition de groupes d'intérêts particuliers.

117. La méthode fondamentale de privatisation est la vente d'entreprises, aux enchères publiques sous pli fermé; s'il n'y a pas de soumissionnaires, on recourt à la négociation directe.

118. Le cadre organisationnel de l'opération comprend une Commission de la privatisation, une Commission de l'évaluation, et un Groupe de travail technique. La Commission de la privatisation se compose de six représentants -

26/ Cette section s'inspire de la Banque Mondiale, *op. cit.*, Latin Finance, *op. cit.*, et F.M. Andic, "The case for privatization: some methodological issues", *Privatization and Deregulation in Global Perspective*, D.J. Gayle et J.N. Goodrich, éd., Quorum Books (New York, 1990).

deux du secteur public, deux du secteur privé, et deux des salariés. Sa tâche est de surveiller le processus. La Commission de l'évaluation est une commission fiscale comprenant des représentants du Ministère des finances, de la Banque centrale, du secteur privé, et du bureau du Vérificateur général des comptes. Les rapports d'évaluation de chaque entreprise publique sont examinés dans un premier temps par le conseil d'administration puis par la Commission d'évaluation qui détermine le prix de vente. Le Groupe de travail technique est chargé de veiller à ce que l'entreprise n'a pas de dettes et est dégagée de toutes contraintes juridiques et financières. Il évalue ses actifs, recommande une stratégie de démantèlement ainsi que le prix de vente approprié. Son rapport constitue le plan de transfert qui est soumis à l'approbation des dirigeants de l'entreprise à privatiser. Ce plan est ensuite revu et approuvé par la Commission d'évaluation. L'autorisation définitive de démanteler, d'adopter la stratégie et le prix de vente incombe au conseil d'administration de l'entreprise. La décision est alors rendue publique.

119. Si les ordres de grandeur en cause peuvent paraître modestes au regard des normes internationales, les résultats du processus ont été importants pour le Honduras. Il y a eu réduction de la dette extérieure, mobilisation de nouveaux investissements et création de nouveaux emplois permanents, alors même que le pays n'a pas de cadre pour la privatisation ni de marchés des capitaux par l'intermédiaire desquels pourraient s'effectuer les transactions. De 1985 à la fin de 1990, douze entreprises ont été privatisées. Dans la mesure où la privatisation a commencé par des cas relativement simples, il est fort probable que les résultats futurs seront plus lents à venir, car les cas restants sont plus complexes et présentent des aspects juridiques et financiers difficiles.

F. Malaisie 27/

120. La décision de privatiser, en Malaisie, est une conséquence directe des performances médiocres des entreprises publiques qui ont proliféré après l'adoption, au début des années 70, de la nouvelle politique économique. Les résultats décevants et les énormes pertes enregistrées ont conduit, au début des années 80, à réévaluer le rôle des entreprises publiques dans l'économie. Certaines d'entre elles ont été fermées, et il a fallu injecter de nouveaux capitaux dans les autres afin de faire face à leurs besoins de financement, réduire leur ratio d'endettement, et réduire la participation de l'Etat.

121. Les objectifs déclarés de la privatisation étaient les suivants :

- a) Alléger le fardeau financier et administratif de l'Etat et réduire la taille du secteur public;
- b) Encourager la concurrence, améliorer l'efficacité, et accroître la productivité des entreprises publiques;
- c) Stimuler les entreprises et les investissements privés, et accélérer ce faisant le taux de croissance de l'économie;
- d) Se conformer aux objectifs de la nouvelle politique économique visant à accroître le nombre d'entreprises appartenant à des Malais de souche (Bumiputra).

27/ Cette section s'inspire de la Banque mondiale, *op. cit.*

122. Quatre méthodes ont été appliquées : la vente d'actions et l'émission de nouvelles actions, la sous-traitance; le leasing; et la vente d'actifs. Il y a également eu des combinaisons de vente directe, de leasing et de sous-traitance. La Malaisie a toutefois recouru à des variantes de ces méthodes pour tenir compte des problèmes liés à la composition ethnique de sa population ainsi que des conséquences de la privatisation pour l'emploi. Ces préoccupations sont exposées dans les "Directives pour la privatisation" publiées par le gouvernement. Les clauses de protection des travailleurs empêchent leur licenciement et exigent leur engagement par les entreprises privées à des conditions équivalentes à celles dont ils bénéficiaient dans l'entreprise publique. Les clauses de restructuration de la propriété répartissent les actions entre les Bumiputra (30 %), les autres Malais (40 %) et les intérêts étrangers (30 %).

123. Lorsque les actions ont été offertes dans le public, elles ont été limitées au départ aux citoyens malais, avec des contingents spéciaux pour les établissements Bumiputra approuvés par l'Etat et pour les salariés, un maximum par actionnaire, et des actions spéciales pour l'Etat. Dans un cas, cela a donné à l'Etat le droit d'avoir voix au chapitre dans les assemblées générales et de désigner un certain nombre des directeurs de l'entreprise, ainsi que des présidents et des cadres de l'administration. Par la suite, il a été autorisé de faire des offres aux sociétés internationales d'investissement, et les investisseurs étrangers ont été autorisés à acquérir des actions sur le marché secondaire après admission des sociétés à la bourse de Kuala Lumpur. Dans un troisième cas, un monopole naturel appartenant à l'Etat a été remplacé par un monopole privé, la société nouvellement constituée ayant pris une participation de 51 %; les actifs immobiliers, ainsi que les terrains et bâtiments ont été loués par l'Etat; et un contrat de gestion a été conclu. Des actions ont été ensuite offertes au public, avec un contingent spécial pour les salariés.

124. L'organisme responsable de la privatisation est le Comité des privatisations, qui est chargé de planifier, suivre, coordonner et évaluer le programme. Il existe aussi un Secrétariat à la Privatisation, qui dépend du directeur du groupe de la privatisation. Le Secrétariat met en place des comités techniques qui réalisent des études de privatisation, et établissent et analysent des rapports, lesquels sont évalués par le Comité des privatisations. Le feu vert est donné par le Ministère.

125. Malgré l'engagement politique du gouvernement, le processus de privatisation, en particulier dans sa phase initiale, a été lent, et ce pour des raisons diverses. En premier viennent les faiblesses des dispositions institutionnelles existantes qui, apparemment structurées et systématiques, ne fonctionnent pas encore efficacement. Ensuite, malgré l'engagement du gouvernement, il n'y a pas eu de transfert de propriété total, l'Etat ayant conservé dans tous les cas une participation importante dans les entreprises et, dans l'une d'entre elles (une compagnie aérienne), il a gardé une voix prépondérante dans les grandes décisions. De ce fait, l'entreprise démantelée, dans ce cas particulier, a été incapable de se restructurer. Elle est peut-être devenue moins tributaire de l'Etat pour ses besoins financiers, mais elle n'a pu se débarrasser de l'immixtion du politique dans ses activités. Troisième cause, les principes régissant la politique du personnel, qui garantissent l'impossibilité de redéployer les effectifs de l'entreprise, ont empêché dans ce domaine toute mesure qui aurait pu assurer, sinon améliorer, l'efficacité des opérations. C'est là une contrainte qui pèse lourd sur le programme de privatisation. A cela s'ajoute le souci de

l'équilibre ethnique dans le secteur des entreprises. La déstructuration comme instrument de la restructuration de la propriété est un objectif très noble. Mais pour permettre aux Bumiputras de participer à l'activité économique, on a imaginé l'achat des actions des sociétés par l'intermédiaire de fondations du secteur public. Le résultat inattendu a été une augmentation - au lieu d'une diminution - de la participation de l'Etat à l'activité économique, et un recul de la participation des capitaux étrangers, que l'Etat essaie d'attirer. De plus, malgré la volonté, déclarée dans les directives, d'encourager la concurrence, l'ingérence de l'Etat dans la prise de décision de l'entreprise déstructurée n'a en fait entraîné aucun changement important dans les activités ni d'intensification de la concurrence. Enfin, substituer un monopole privé à un monopole public n'a pas grand sens, à moins que le cadre juridique soit modifié et que soit mis en place un cadre réglementaire pour les activités de la nouvelle entreprise. Cette considération n'a pas été prise en compte dans les premières tentatives, mais l'a été dans une tentative ultérieure portant sur la privatisation des télécommunications.

G. Tchécoslovaquie 28/

126. Il est inutile de se demander quels sont les objectifs de la privatisation dans un pays dont l'économie était planifiée et qui opère un revirement à peu près total pour se convertir à l'économie de marché. Il va falloir passer d'un système dans lequel à peu près tout appartenait à l'Etat à une situation dominée par la propriété privée. L'élément fondamental de cette réforme est la privatisation, qui prend alors une dimension entièrement idéologique. Ce qui est intéressant, par conséquent, c'est d'observer comment le processus de transformation est perçu et mis en oeuvre lorsque les institutions favorisant le passage sans heurts à une démocratie de type occidental à l'économie axée sur le marché ont été absentes pendant des décennies et sont mises en place à partir de rien. La Tchécoslovaquie a répondu à ce défi en introduisant des propositions ambitieuses de réforme économique prévoyant des mesures de stabilisation anti-inflationnistes, la libéralisation de nombreux prix intérieurs, prix à l'exportation et opérations extérieures courantes, en encourageant les investissements directs privés de l'étranger, en rendant les entreprises publiques financièrement responsables et leurs dirigeants comptables des résultats obtenus, et en protégeant ceux qui ne peuvent manquer de pâtir de l'ensemble du processus d'ajustement 29/.

127. Stimulée par ce besoin de s'atteler aux objectifs économiques de stabilité des prix et de croissance tout en réalisant une organisation démocratique de la société, la Tchécoslovaquie a adopté une approche de la

28/ Cette section s'inspire de Milan Jurceka "Public finance in the process of the transformation of the Czechoslovak economy", document préparé pour le 47ème congrès de l'Institut international de finances publiques, 1991; David Manasian, "Don't give up now: a survey of business in eastern Europe", The Economist (21 septembre 1991); Dusan Tréska (Directeur de projet de la privatisation, Ministère fédéral des finances, Prague), "Why and how to privatize in post-communist countries: the case of Czechoslovakia", sans date; UNIDO Czechoslovakia: Industrial Transformation and Regeneration, Vienne, 1992; et Martin Kupka, "Transformation of Ownership in Czechoslovakia", Soviet Studies, vol. 44, N° 2, 1992.

29/ Ces propositions sont contenues dans le "Scénario de réforme économique" adopté en octobre 1990.

privatisation associant plusieurs méthodes. D'une part, elle recourt à la vente directe d'entreprises d'Etat aux acheteurs intéressés, y compris à des étrangers, par la voie d'enchères publiques, d'autre part elle essaie par de nouveaux moyens de faire en sorte qu'au moins une partie de la propriété demeure, du moins au début, entre les mains de ses citoyens. Cette partie du programme vise à faire de ces derniers des actionnaires et de leur inculquer un sens de la participation aux affaires du pays. Elle n'apporte aucun avantage pécuniaire à l'Etat.

128. De nombreuses petites entreprises (hôtels, restaurants, boutiques, ateliers, et petites unités de production d'importance locale) ont déjà été vendues directement aux enchères à des investisseurs privés en 1991. C'est maintenant le tour des grandes sociétés, dont le nombre, selon une estimation, dépasse 4000. Les directives applicables à leur privatisation figurent dans la loi sur la transformation du 26 février 1991, qui est entrée en vigueur le 1er juillet de la même année. La loi définit trois méthodes :

- a) Vente normale, c'est-à-dire vente directe de l'entreprise ou de ses actifs à des investisseurs nationaux ou étrangers;
- b) Vente par bons d'investissement;
- c) Coentreprises.

129. Un projet de privatisation doit être préparé pour chaque entreprise. Cette tâche est confiée à l'entreprise elle-même lorsqu'elle a été désignée par le ministère auquel elle est rattachée. Les renseignements pertinents sur la situation financière de l'entreprise et sur sa valeur sont regroupés dans un descriptif mis à la disposition des investisseurs. Sur autorisation du ministère de la privatisation d'entamer la procédure, l'entreprise est transférée du ministère auquel elle est rattachée au Fonds de la propriété nationale, qui se charge alors de la vente.

130. Environ la moitié des quelque 2000 entreprises qui doivent être privatisées lors de la première des deux "vagues" au début de 1992 seront vendues au moyen de bons d'investissement. Il faut d'abord que l'entreprise soit constituée en société pour que ses actifs puissent être détenus sous forme d'actions. Ne peuvent être privatisées par l'intermédiaire de bons les entreprises, expressément énumérées sur des listes spéciales, qui sont considérées comme étant d'intérêt public. Il s'agit des compagnies d'électricité et des fournisseurs de services publics vitaux, comme la majorité des hôpitaux. En outre, une partie seulement de l'entreprise peut être vendue par bons, si la restitution des biens entre en jeu ou si l'Etat décide d'en vendre une partie au comptant. En général, la restitution a la priorité.

131. Les bons sont contenus dans un carnet qui représente un compte de 1000 points. Ce carnet peut être acheté pour 1000 couronnes (non remboursables), soit environ 30 dollars des Etats-Unis, ce qui permet de couvrir le coût de l'opération. Le nombre de bons est le même pour tous. Les points servent à l'achat des actions des sociétés que choisissent les investisseurs lorsque les informations sur la privatisation par bons et les plans détaillés sont publiés. Les bons ne sont pas négociés, mais les actions le seront dès qu'elles seront reçues (Une bourse des valeurs devraient fonctionner vers le milieu de 1992).

132. Les particuliers peuvent demander n'importe quel nombre d'actions dans n'importe quelle entreprise à privatiser. Le prix de chaque action et le nombre d'actions dont chaque acheteur potentiel se portera acquéreur sont exprimés en points. Si, lors de la première offre, il n'y a pas suffisamment de souscriptions, le prix reste inchangé. S'il y a trop de souscriptions, les ordres sont annulés et l'enregistrement des points des investisseurs reste valable pour les offres suivantes. Le prix est ajusté au cours de plusieurs tours successifs jusqu'à ce que l'on trouve celui qui correspond aux points enregistrés au départ et que toutes les actions soient distribuées. En d'autres termes, la "valeur" de l'entreprise est déterminée en points par la demande d'actions de la part des investisseurs privés.

133. Les particuliers peuvent également acquérir des actions par l'intermédiaire des fonds de privatisation des investissements approuvés par l'Etat, qui sont des sociétés dont les actifs sont constitués d'actions achetées avec des bons d'investissement. Chaque acquéreur y déposerait ses points, et sa part serait égale à la proportion représentée par ses points dans le total des points investis dans le Fonds.

134. Ce système offre le double avantage d'être à la fois relativement simple à administrer et rapide. Avec les méthodes de vente traditionnelles, qui peuvent prendre beaucoup de temps, la privatisation risque de ne jamais démarrer. On espère ici que les dirigeants et les salariés se porteront acquéreurs des actions de leurs propres entreprises et que la direction donnera au moins une chance à ces dernières de fonctionner efficacement et de contribuer à la reprise de l'économie, ce qui n'a pas été le cas lorsqu'elles étaient entre les mains de l'Etat. Autre avantage, il s'agit d'une méthode équitable pour vendre les actifs et promouvoir l'actionnariat. Chaque membre de la société détiendra la même part de l'entreprise après la privatisation qu'auparavant, dans le régime de la propriété publique. La seule différence est qu'il sera libre de faire varier cette part. En outre, il n'est pas nécessaire de se préoccuper de l'évaluation des actifs, du prix ou de la souscription. Le prix est exprimé au départ en points d'investissement, et c'est le marché qui déterminera le prix de l'action lorsque les opérations sur titres commenceront. Les inconvénients de cette formule est qu'elle ne procure pas de recettes et qu'elle n'introduit pas non plus de capitaux nouveaux ou de nouvelles compétences dans l'économie. Il sera intéressant d'observer le résultat de cette expérience. A n'en pas douter, le comportement de l'économie tchécoslovaque après la mise en application de ce système aura valeur de test et des enseignements seront à tirer de l'étude de ce cas.

135. Il sera intéressant d'observer le résultat de l'entreprise. Certainement, la performance de l'économie tchécoslovaque, lorsque le plan aura été exécuté, prendra valeur de test dont on pourra tirer un enseignement. Des indicateurs préliminaires pour 1992 donnent à penser que la baisse du PNB sera arrêtée vers la fin de l'année et qu'il y aura une modeste reprise de la croissance par la suite. Le pays a bénéficié, au moins en partie grâce aux privatisations, d'un apport non négligeable d'investissements étrangers (1,7 milliard de dollars des Etats-Unis jusqu'en septembre 1992). Les problèmes, cependant, sont loin d'avoir été réglés. La division du pays en deux républiques séparées pourrait avoir des conséquences défavorables, peut-être plus graves en Slovaquie.

H. Pologne 30/

136. Les efforts de privatisation ont commencé en Pologne en 1989. La première version de la loi sur les privatisations présentée au Parlement à l'automne 1989 constituait une approche générale qui ressemblait au modèle britannique. Elle envisageait la transformation de toutes les entreprises d'Etat en sociétés à capitaux mixtes (toutes les actions étant en la possession du Trésor), suivie par la vente publique d'actions en nombre prédéterminé réservé aux travailleurs.

137. L'approche initiale a été revue ultérieurement en raison, en particulier, de la pression des travailleurs et, en partie, du manque de capitaux intérieurs et des problèmes d'évaluation. En juillet 1990, le Parlement polonais a adopté une nouvelle loi sur les privatisations qui prévoyait la mise en place d'un cadre général et très souple permettant différentes méthodes de privatisation et différentes formes de propriété. Elles étaient les suivantes : la libre distribution par certificats, la vente d'actions, de propriété individuelle et collective et de parts appartenant aux employés. Le processus devait être supervisé par le Ministère de transformation de la propriété (MTP) créé spécialement à cet effet. En outre, une bourse des valeurs et une commission de comptage devaient être créées pour faciliter la transition d'une économie centralement planifiée à l'économie de marché et créer les bases nécessaires à un bon fonctionnement du secteur privé.

138. Au début de 1991, le gouvernement a rendu public son programme (Program Prywatyzacji) comprenant deux principes de base : privatisation de la moitié de l'actuel secteur public dans les trois ans et mise en place de la même structure de propriété qu'en Europe occidentale dans les cinq ans. Cette attitude résolue provient au moins en partie du fait que jusqu'à la fin de 1990 la procédure était basée sur une demande volontaire. Par suite, seule une petite fraction de l'économie polonaise a été privatisée, le MTP ne fonctionnant pas à plein et les entreprises d'Etat n'optant pas résolument pour des modalités particulières de privatisation.

139. Le processus de privatisation en Pologne peut être classé sous deux rubriques : privatisation des entreprises d'Etat et privatisation des petites entreprises. La première s'est révélée extrêmement compliquée. Il existait 8 000 entreprises d'Etat, dont 500 étaient de grandes entreprises employant chacune souvent 10 000 travailleurs, voire davantage. L'approche initiale était d'offrir des parts au grand public sur un marché ouvert. Cette formule, cependant, comportait le risque que la "nomenklatura" communiste, dont le niveau de vie était comparativement plus élevé, puisse acquérir sur le marché libre la majorité du capital des entreprises d'Etat. En outre, il y aurait une sévère pénurie de capitaux privés dans le pays. Même si la "nomenklatura"

30/ Cette section est basée sur les ouvrages suivants : Jeffrey D. Sachs, Accelerating Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland, Helsinki, Institut mondial pour le développement de la recherche économique, septembre 1991; I. Grosfeld et P. Hare, Privatization in Hungary, Poland and Czechoslovakia, London: London School of Economics, 1991; Jerzy Gajdka, Privatization in Poland, College Park, MD: CIBER, Université du Maryland, 1992; et Marek Kozak, "Country Paper: Poland", document présenté au Séminaire sur la restructuration industrielle dans le contexte de la stabilisation macro-économique et de la réforme des droits de propriété dans les pays d'Europe orientale et dans la Fédération de Russie, Vienne, 20-30 octobre 1992.

devait être empêchée d'acquérir la majorité des parts, le processus pourrait durer plusieurs décennies. Ce processus a d'ailleurs été rapidement perturbé par des problèmes d'évaluation qui se sont révélés insurmontables. C'est pourquoi l'attribution de certificats échangeables contre des actions des entreprises est une formule qui a été largement appuyée.

140. Le résultat a été un compromis. Actuellement, la privatisation des entreprises d'Etat se fait par une offre d'actions de tiers dans une société issue de la transformation d'une entreprise d'Etat (propriété du Trésor public). Cette méthode est appelée privatisation du capital et comprend deux étapes. Premièrement, l'entreprise d'Etat est transformée en une société qui appartient toujours à l'Etat (le processus est appelé commercialisation); deuxièmement, les actions sont offertes à des tiers. Ensuite, les parts appartenant au Trésor public sont vendues à des acheteurs privés soit aux enchères, ou par offre publique, ou par voie de négociations.

141. Les certificats d'un montant égal sont distribués sans frais à tous les citoyens polonais résidant dans le pays. Ils peuvent être utilisés pour acquérir des actions créées à la suite de la commercialisation. Ils peuvent être également utilisés pour acquérir des participations dans des fonds mutuels d'investissement qui disposent d'actions à l'issue de la commercialisation. Les certificats peuvent encore être utilisés pour acquérir des entreprises ou des éléments intégrés des actifs des entreprises d'Etat.

142. Des petites entreprises telles que les boutiques, les restaurants, les appartements, etc., ont été d'abord transférées aux autorités locales qui sont devenues responsables de leur privatisation. Le transfert de droits de propriété à des personnes privées a commencé rapidement et a donné des résultats remarquables. Les petites entreprises se sont multipliées. Alors qu'en 1988 il existait en Pologne environ 650 000 entreprises non constituées en sociétés, leur nombre d'après les estimations a grimpé jusqu'à 1 400 000 à la fin de 1991.

143. La privatisation a ouvert la Pologne aux investissements étrangers qui peuvent maintenant participer à la privatisation d'un certain nombre de façons. Les étrangers peuvent acheter au Trésor public des actions en constituant des coentreprises avec des partenaires polonais, ou ils peuvent encore créer une société qui leur appartienne en totalité. Aucune autorisation du gouvernement n'est nécessaire pour créer une coentreprise (à moins que les activités ne s'exercent dans un domaine soumis à restrictions) et les bénéfices obtenus des investissements en Pologne peuvent être rapatriés sans restriction. A la fin de 1991, quelque 2 000 sociétés privées exerçaient leurs activités en Pologne et 75 % d'entre elles étaient des coentreprises.

144. L'approche polonaise de la privatisation, parfois appelée approche "big bang", doit être encore complètement évaluée. Elle progresse certainement beaucoup plus vite qu'en Hongrie ou en Tchécoslovaquie. Le gouvernement maintient toujours son objectif de privatisation à 50 % du secteur public d'ici à la fin de 1993. Le projet de privatisation en masse est loin d'avoir actuellement atteint ses objectifs, et la plus forte part du PNB provient toujours du secteur public. Cependant, quelques données préliminaires méritent d'être prises en considération. La part du secteur privé dans la production industrielle a presque triplé, passant de 8,9 % en 1989 à 22,5 % en 1991. La part du bâtiment est passée de 29 % à 43,9 % et celle du commerce de détail de 4,8 % à 70 % au cours de la même période 31/.

31/ Voir J. Gajdka, *op. cit.*, p. 16.

145. Il serait naïf de conclure cependant que la privatisation, pour réussie qu'elle paraisse, ira sans problème. L'économie en est toujours à la phase de transition et toute une gamme de solutions continue d'être toujours nécessaire dans le cadre socio-économique de la Pologne 32/.

I. Allemagne orientale 33/

146. La dissolution de la République démocratique allemande en 1990 et son unification avec la République fédérale d'Allemagne ont étendu du jour au lendemain toutes les institutions de l'économie de marché et toutes les institutions politiques fédérales à une économie qui était jusqu'alors planifiée. L'ensemble de la législation fédérale a pris effet immédiatement, et la réforme du système monétaire a unifié les deux monnaies. Le processus de privatisation de toute l'économie a commencé.

147. Ce processus est confié à la Treuhand, l'organisme d'Etat qui a été mis en place lors de la dernière administration qui a précédé l'unification. La Treuhand est le propriétaire légal de la plupart des biens qui appartenaient auparavant à l'Etat. Elle a pour mission de les privatiser et de les réorganiser en les vendant sur le marché. Elle tient la liste, disponible notamment sur disquette d'ordinateur, des entreprises offertes à la privatisation. Les services d'utilité publique sont exclus; ils ont été remis aux municipalités. La plupart des forêts ont également été restituées aux collectivités locales, bien que la Treuhand détiennent encore des terres privatisables.

148. Les ventes d'entreprises à privatiser ne s'effectuent pas au moyen d'appels d'offres formels, mais sur la base des offres faites par les acheteurs potentiels. Le plus offrant n'est pas nécessairement celui qui emporte l'affaire; la Treuhand cherche le meilleur règlement d'ensemble pour l'entreprise concernée, avec les promesses d'investissement et les garanties d'emplois. Les entreprises sont vendues globalement après avoir été subdivisées en unités vendables de taille compétitive; elles ne sont pas restructurées en sociétés aux actions négociables en bourse. Le nombre d'entreprises concernées est tout simplement trop élevé pour que l'on puisse envisager de les réorganiser avant de les privatiser. Le processus de restructuration est laissé à l'acheteur privé.

149. En dehors de la vente de nombreuses petites entreprises (boutiques, cinémas, restaurants, etc.), surtout à des Allemands de l'Est, le processus, pour de multiples raisons, a été assez lent. L'une de ces raisons est qu'environ 30 % des actifs ont dû être restitués à leurs anciens propriétaires 34/. Il s'agit là d'une tâche gigantesque qui prend beaucoup de

32/ Pour l'étude de ces solutions, voir Marek Kozak, op. cit.

33/ Cette section s'inspire principalement de Hans Werner Sinn, "Privatization in East Germany", document établi pour le 47ème congrès de l'Institut international de finances publiques (1991); de l'OCDE, Etudes économiques de l'OCDE, Allemagne, (1991); et de "Privatizing East Germany", The Economist (14 septembre 1991).

34/ Voir D. Cornelsen, "Privatization: The example of East Germany", manuscrit non publié, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Berlin, 1991).

temps, étant donné la difficulté qu'il y a à établir sans ambiguïté à qui appartiennent les biens, car dans de nombreux cas les registres fonciers font défaut, et les propriétés ont souvent été réorganisées antérieurement et ont pu avoir des propriétaires différents à des époques différentes. L'éventualité que des propriétaires potentiels arrêtent toutes les opérations juridiques ont entamé la motivation et accru les risques pour les investisseurs potentiels. Elle a également eu pour effet de provoquer la réticence des banques à accepter les biens comme garanties de crédits 35/.

150. Deuxièmement, la politique consistant à vendre des entreprises entières, ainsi qu'on l'a indiqué, limite le nombre d'acheteurs potentiels et ralentit le processus de privatisation. Ce nombre se trouve encore réduit par le fait que les actifs ne pourraient servir de garantie, parce qu'il est difficile de confirmer les droits de propriété légitimes, et parce que les Allemands de l'est qui auraient pu prétendre à des prêts ne disposent pas de capitaux.

151. Troisièmement, l'ampleur de la privatisation elle-même a des conséquences macro-économiques considérables qui dissuadent de mettre en route le processus. Les recettes provenant de la vente des actifs existants concurrencent les nouveaux investissements privés et le déficit du budget ordinaire de l'Etat pour ce qui est d'attirer l'épargne privée intérieure et les importations de capitaux, d'où une augmentation du taux d'intérêt et une baisse de la valeur des actifs à privatiser. De ce fait, la Treuhand se trouve fortement incitée à ralentir le processus.

152. Enfin, il faut souligner que le processus de privatisation n'est pas mis en oeuvre in abstracto, mais en même temps que les dispositions de la politique d'unification de l'Allemagne. Une composante de cette dernière a été la conversion de la monnaie au pair, ce qui s'est traduit par une augmentation spectaculaire des salaires. L'introduction du système de conventions collectives de l'Allemagne de l'Ouest a également entraîné une politique de haute technologie et de hauts salaires qui a servi à compenser les différences entre les deux régions du pays unifié. Ces deux facteurs ont provoqué une hausse considérable des coûts salariaux, qui ont atteint des niveaux dépassant largement le coût d'opportunité de la main d'oeuvre, et une forte réduction de la valeur marchande des actifs à privatiser, ce qui a pu dissuader la Treuhand de les vendre. Il est toutefois fort probable que s'ils avaient été vendus, les nouveaux propriétaires auraient restructuré le processus de production et en auraient fait des entreprises rentables.

153. Par conséquent, si la privatisation n'a pas abouti aux résultats escomptés à l'horizon prévu, si elle a provoqué une montée en flèche des coûts de production et du taux de chômage, si elle n'a pas procuré les rentrées attendues des ventes, la faute en revient en grande partie aux éléments de la politique d'unification et à leur impact sur l'économie. Il est évident que dans le cas de l'Allemagne orientale, des mesures sont nécessaires pour que la privatisation d'ensemble réussisse compte tenu des particularités du pays 36/.

35/ La "Loi sur la suppression des obstacles" de mars 1991 contribue dans une certaine mesure à améliorer la situation en ce sens qu'elle favorise l'investisseur par rapport au propriétaire antérieur et le protège contre les futures demandes d'indemnisation de ce dernier. Voir Sinn, op. cit., p. 6.

36/ Pour une analyse récente à cet égard, voir George Akerlof, Andrew Rose, Janet Yellen et Helga Hessenius, "East Germany in from the Cold", Brookings Papers on Economic Activity (janvier 1991).

J. Hongrie 37/

154. La Hongrie avait déjà expérimenté, depuis 1968, des politiques et une gestion faisant appel aux mécanismes du marché, par conséquent sa situation n'est pas dépourvue d'originalité. Aujourd'hui, des mesures sont prises pour rétablir l'équilibre financier et renforcer la compétitivité de l'économie. Des réformes des institutions financières ont été introduites relativement tôt. En 1987 a été mis en place un système bancaire à deux niveaux, qui est devenu par la suite un système à part entière. Des obligations de sociétés ont été émises en 1983 et plusieurs nouveaux fonds d'investissement ont été créés au milieu des années 80 pour fournir des capitaux aux petites et moyennes entreprises nouvellement créées. La loi sur les sociétés de 1989 a ouvert la voie à l'émission et à l'échange d'actions qui ont presque immédiatement créé un marché des valeurs. Avec la promulgation en 1990 de la loi sur les titres, la Bourse des valeurs de Budapest a été officiellement rouverte. Les prix, les importations et les devises ont commencé à être libéralisés. Les différents partis s'accordent actuellement à reconnaître qu'il n'y aura de reprise économique que si l'on procède à une privatisation.

155. L'objectif ultime de la privatisation est de créer une économie de marché et de renforcer le cadre institutionnel de la démocratie politique. Il y a un large consensus sur le fait que seule la création d'un secteur privé doté d'une grande souplesse et d'une grande efficacité permettra à la croissance économique de se concrétiser, car il en résultera une ouverture des débouchés extérieurs, un allègement du problème de la dette, une accélération de l'ajustement structurel, et une diminution du rôle de l'Etat dans l'économie. Pourtant, il n'est pas question de reprivatisation totale. La propriété de l'Etat ne sera pas distribuée gratuitement et le régime foncier de 1947 ne sera pas non plus rétabli. L'argument est que cela ne permettrait pas de mobiliser les technologies nouvelles, le savoir-faire et les cadres nécessaires pour assurer le fonctionnement efficace des entreprises. Il doit y avoir en revanche une conversion d'un certain nombre de titres d'Etat en titres privés et l'économie doit être ouverte à de nouvelles entreprises. Il n'y a donc pas de stratégie spécifique de privatisation, ni de délai fixé.

156. L'organisme chargé de la privatisation est l'Agence à la propriété d'Etat, qui a repris les droits de l'Etat exercés précédemment par les ministères sectoriels. Lorsqu'elle prend directement le contrôle de la propriété d'une entreprise publique, elle met en route, régit et aide toutes les phases de la privatisation. La plupart des opérations de privatisation sont cependant spontanées, et naissent à l'initiative des entreprises publiques elles-mêmes. On pense en effet que les entreprises devraient compter sur leur propre initiative pour se transformer et se développer. De plus, l'Agence a des effectifs limités et n'est pas équipée pour traiter un nombre élevé de cas. Elle n'a pas de rôle moteur dans la restructuration des entreprises, mais donne des conseils, assure un contrôle et fournit une certaine assistance. Elle n'est toutefois pas chargée de reclasser ces entreprises publiques autogérées si elles ne tiennent pas compte de l'intérêt de l'Etat. Il convient d'ajouter que dans tous les cas de privatisation spontanée, il est permis à des tiers de faire une offre sur les entreprises.

37/ Cette section s'inspire de L. Bolmas, "Privatization in Hungary", document présenté à la Conférence sur la privatisation en Europe orientale, 7-8 novembre 1990, Ljubljana; Konstantine Gatsios, Privatization in Hungary: Past, Present and Future, London, Center for Economic Policy Research, 1992 (Discussion Paper N° 642); et Yudith Kiss, "Privatization in Hungary - Two Years Later", Soviet Studies, vol. 44, N° 6, 1992.

157. L'Agence est aidée par des conseillers qui agissent en son nom et orchestrent l'ensemble du processus de privatisation. La privatisation de la plupart des entreprises s'effectue par une combinaison de placement de titres dans le secteur privé et d'émissions dans le public, leurs titres étant ensuite cotés en bourse et une partie des actions étant réservées aux investisseurs étrangers. L'objectif est d'accéder à des capitaux nouveaux et de développer les activités; procurer des recettes à l'Etat n'est pas un objectif immédiat. Les entreprises qui ne sont pas rentables mais qui peuvent être revitalisées par une réduction de la production, des effectifs et par une restructuration complète recevront des capitaux nouveaux, en particulier de la part des investisseurs étrangers sous forme de coentreprises.

158. La privatisation du commerce de détail et des services représente un renversement de la tendance du début des années soixante lorsque les petites et moyennes entreprises avaient été regroupées bureaucratiquement en grandes sociétés de holding inefficaces. Elle comporte la vente d'actifs physiques dans des enchères ouvertes aux acheteurs potentiels, et bénéficie de facilités de crédit offertes par les banques. Ce crédit couvre 75 % de la valeur totale des actifs acquis et est assorti d'un taux d'intérêt flexible égal à 75 % du taux de base de la banque centrale. Lorsque l'Agence a reçu le produit de la vente, les prêts bancaires peuvent bénéficier d'un refinancement par la banque centrale. L'Agence dispose d'un bureau des programmes semi-indépendant qui aide la privatisation des petites entreprises; ce bureau collabore avec les administrations locales pour donner suite aux nombreuses demandes d'actifs et de prêts.

159. Il est encore un peu tôt pour évaluer les résultats du processus de privatisation. Il a été unanimement admis qu'en avril 1992 environ 10 % du patrimoine national avait été privatisé, le principal changement dans la structure de la propriété étant les transformations d'entreprises et la création de nouvelles sociétés. Les effets de la privatisation de l'économie dans son ensemble ont plutôt varié. L'indidence sur les exportations a été nettement positive. La Hongrie a réussi à placer sur les marchés de la Communauté européenne les exportations auparavant destinées aux pays de l'ancienne Union soviétique. Les entreprises tant étrangères que nationales semblent avoir joué un rôle important dans cette évolution. La Hongrie, comme la Tchécoslovaquie, a également bénéficié de considérables investissements étrangers (1,1 milliard de dollars des Etats-Unis en septembre 1992). Néanmoins, l'approche de la privatisation par le gouvernement continue d'être ambivalente.

K. Togo 38/

160. Le Togo a été l'un des premiers Etats d'Afrique à mettre en oeuvre un programme de privatisation, dont l'objectif était de gérer un secteur public lourd et inefficace. La forte expansion des entreprises publiques, à partir de 1975, n'a pas été une bonne chose pour l'économie du pays, car la plupart de ces entreprises avaient des dépenses excessives et d'importantes pertes d'exploitation qui grevaient lourdement le budget national et ont entraîné un accroissement du service de la dette intérieure et extérieure. La privatisation a été le moyen choisi pour réduire la charge financière ainsi imposée à l'Etat.

38/ Cette section s'inspire de la Banque mondiale, *op. cit.*, vol. II.

161. Trois méthodes ont été utilisées : Vente des actifs après liquidation des entreprises; location des installations industrielles au secteur privé, les entreprises publiques restant propriétaires; et attraction de nouveaux investissements privés en permettant à des investisseurs privés d'acquérir des actions des entreprises publiques, l'Etat conservant une participation minoritaire. Dans ce dernier cas, il fallait au préalable que l'Etat règle les dettes de l'entreprise, ou bien qu'il convertisse les créances en prises de participation. De nouvelles actions étaient alors émises à l'intention d'investisseurs qualifiés. Les investissements étrangers étaient considérés d'un oeil favorable.

162. L'organisme chargé de la privatisation est le Ministère des entreprises publiques, qui formule des directives, classe les entreprises publiques selon qu'elles sont maintenues, liquidées ou privatisées/restructurées, et rassemble et diffuse les renseignements à communiquer aux banques nationales et étrangères, aux chambres d'industrie et de commerce, aux bureaux des échanges locaux et étrangers et aux ambassades, vérifie les éléments indiqués en ce qui concerne les qualifications des investisseurs, et examine les propositions.

163. Les résultats se sont fait attendre et les succès ont été mitigés. Dans les quatre premières années qui ont suivi la décision de privatiser, onze entreprises seulement ont été privatisées selon l'une des quatre méthodes. Bien qu'il n'y ait pas eu d'évaluation de l'efficacité économique du processus de privatisation, il semble que les entreprises vendues fonctionneront efficacement et augmenteront la production pour le marché intérieur et pour l'exportation en ayant un avantage concurrentiel. La formule de la location a entraîné des pertes d'emplois directs dans un cas et un monopole sans changement des prix dans un autre, la pratique étant ainsi financièrement bénéfique pour l'entreprise. Peut-être l'Etat n'a-t-il pas pris le temps de mettre en place une politique et un cadre réglementaire pour la mise en oeuvre du programme de privatisation et a-t-il adopté une approche pragmatique consistant à appliquer rapidement un accord de location favorable à l'entreprise privée afin de donner une impulsion au processus de privatisation.

V. L'IMPACT ECONOMIQUE DE LA PRIVATISATION

A. Introduction

164. Comme il a été dit dans les chapitres précédents, la décision de privatiser est essentiellement politique. Une fois qu'elle a été prise, une série de mesures juridiques et financières suivent naturellement. Néanmoins, il faut se poser la question de savoir, indépendamment de toutes considérations politiques et juridiques et d'arguments idéologiques, si la privatisation se justifie du seul point de vue du rapport coûts/avantages. L'efficacité est certes un argument purement économique, mais il s'agit ici de mettre au point une technique qui permettrait de faire une analyse coûts/avantages dans laquelle les avantages économiques et sociaux de la privatisation seraient mesurés avec un certain degré de fiabilité.

165. Les méthodes d'évaluation et les analyses coûts/avantages destinées à évaluer un projet du point de vue d'une série d'objectifs et à définir un taux de rentabilité sociale interne unique sont assez bien établies dans la

littérature économique 39/. Ces types d'analyse, cependant, se réfèrent à des ensembles de conditions quelque peu différentes de celles qui entourent l'évaluation de l'impact de la privatisation.

166. Une évaluation des projets comporte d'abord un classement hiérarchique d'une série de projets possibles, en commençant par celui qui procurerait le maximum d'avantages nets. Une analyse de la privatisation, toutefois, ne peut suivre le même chemin méthodologique établi, simplement parce qu'il faudra comparer le niveau actuel de fonctionnement de l'entité existante et l'ensemble des ordres de grandeurs attendus une fois l'entité (ou l'entreprise) privatisée. Or, peu de méthodes types ont été mises au point à cette fin. On peut toutefois appliquer avec succès, moyennant quelques modifications, les méthodes traditionnelles de calcul des taux de rentabilité interne, des valeurs actuelles nettes et des rapports coûts/avantages à l'évaluation économique d'un projet de privatisation 40/.

167. Sur un plan purement économique, la privatisation peut entraîner plusieurs modifications du fonctionnement de l'unité de production. Le changement le plus modeste peut consister simplement à améliorer ou à remplacer une machine ou un ensemble de machines qui, bien qu'encore opérationnelles, sont économiquement désuètes. Il peut en résulter la suppression d'un goulot d'étranglement, une augmentation de la production, une amélioration de la qualité, une diminution des coûts de production, et une amélioration des conditions de travail. Une réforme beaucoup plus ambitieuse comporte des changements de dirigeants et la restructuration totale d'une unité, dans l'espoir d'une augmentation des bénéfices grâce à un accroissement substantiel de la capacité de production et à une baisse des coûts de production par unité produite.

168. On peut s'attendre à plusieurs autres avantages par suite de la reprise par le secteur privé des activités de certaines entreprises publiques. La privatisation d'unités de production publiques inefficaces jusqu'alors subventionnées profite aux contribuables, du fait que les subventions sont réduites, c'est-à-dire que les créances nettes sur le budget de l'Etat des entreprises publiques non financières est réduit. La diminution des subventions rend des fonds publics disponibles pour une utilisation plus productive dans un autre secteur de l'économie. Cela peut se traduire par des créations d'emplois, une réduction du déficit budgétaire courant, et un accroissement de l'épargne intérieure ainsi que de l'investissement public.

39/ Les écrits consacrés à l'analyse coûts/avantages sont très nombreux et bien connus des professionnels. Deux sources seulement seront mentionnées ici : ONUDI, "Directives pour l'évaluation des projets" (New York, 1973) et A. Ray, "Cost-benefit analysis", Banque mondiale (Washington, D.C., 1984).

40/ La méthodologie de l'analyse coûts/avantages présentée dans les pages suivantes a d'abord été mise au point par l'auteur dans son rapport pour l'USAID et a été appliquée à une série d'entreprises à privatiser au Honduras. Elle a ensuite été publiée après quelques modifications mineures. Voir Fuat Andic, "The case for privatization: some methodological issues", Dennis J. Gayle et J.N. Goodrich, éd.; Privatization and Deregulation in Global Perspective, Quorum Books (New York). La présente section est fondée sur cet article.

La transformation d'entreprises publiques non rentables en entités privées rentables a également pour effet d'élargir l'assiette de l'impôt sur les bénéfices, et par conséquent d'augmenter les recouvrements d'impôts. De ce fait, les recettes courantes de l'Etat augmentent et le déficit diminue, ce qui peut entraîner des créations d'emplois et de revenus dans l'économie.

169. L'accroissement de la masse salariale et des bénéfices a d'autres effets indirects. Si l'accroissement de la masse salariale résulte d'emplois supplémentaires, les emplois directement créés, par le jeu des liens interindustriels et des effets multiplicateurs, entraînent eux-mêmes la création d'autres emplois dans l'économie. Les revenus salariaux progressent encore, la consommation et l'épargne se développent, et les recettes fiscales directes augmentent. De même, on peut penser que la génération de bénéfices dans l'économie augmente indirectement la consommation, l'épargne et les recettes publiques.

B. L'analyse coûts/avantages : approche micro-économique

170. Il est nécessaire de prendre en considération les critères suivants lorsque l'on veut apprécier avec tant soit peu de précision les coûts et les avantages de la privatisation au niveau micro-économique :

1. Le critère de rentabilité

171. Lorsque l'on évalue la privatisation, il faut déterminer si la valeur ajoutée nette après la privatisation est supérieure, ou au moins égale à la valeur ajoutée nette avant la privatisation. La valeur ajoutée nette est la valeur de la production diminuée de la valeur des apports matériels courants et des services achetés à l'extérieur de l'entreprise, moins les dépenses d'investissement (c'est-à-dire la dépréciation au cours d'une année normale). Ce critère s'exprime comme suit :

$$\frac{P(NVA)_p}{P(NVA)_g} \geq 1$$

où p = Valeur actuelle de la valeur ajoutée nette attendue de l'entreprise après la privatisation.

g = Valeur actuelle de la valeur ajoutée nette attendue si l'entreprise n'est pas privatisée.

NVA = Valeur nette (= traitements et salaires + surplus social).

Si le résultat est supérieur à l'unité, il faut prendre en considération le critère suivant.

172. Les traitements et salaires sont des apports du point de vue de l'entreprise, mais font partie du revenu national du point de vue de la société. Le surplus social consiste en taxes pour le trésor, bénéfices nets (dividendes), intérêts sur le capital emprunté, rente, bénéfices non distribués, fonds de réserve, fonds d'action sociale de l'entreprise, etc.

2. Critère d'efficacité

173. La question est la suivante : Le taux de rentabilité économique escompté de l'affectation de ressources à la privatisation est-il égal ou supérieur au taux de rentabilité correspondant au coût d'opportunité du capital pour l'économie ? Autrement dit, la relation suivante est-elle vérifiée ?

$$IRR_{ep} \geq IRR_c$$

où IRR_{ep} = Taux de rentabilité interne économique (social) pour la privatisation, et
 IRR_c = Taux de rentabilité critique représentant le coût d'opportunité du capital pour l'économie.

174. Il est également nécessaire de déterminer si la privatisation sera financièrement attrayante pour les acheteurs des entreprises. A cette fin, il faut faire une analyse pour déterminer si le rendement financier pour les acheteurs potentiels est suffisamment élevé du point de vue du secteur privé.

175. De plus, il faut comparer les résultats obtenus après la privatisation aux résultats d'avant la privatisation en posant la question suivante : La valeur ajoutée nette attendue de la privatisation est-elle supérieure ou au moins égale aux rémunérations à verser aux salariés ? Ce critère s'exprime comme suit :

$$E_p = P(NVA)_p > P(W)_p$$

où E_p = Critère d'efficacité et
 $P(W)_p$ = Valeur actuelle des salaires attendus après la privatisation.

176. Du point de vue du surplus social, le même critère peut être exprimé comme suit :

$$\frac{P(NVA)_p - P(W)_p}{P(NVA)_g - P(W)_g} \geq 1$$

Il indique que le surplus social après la privatisation devrait être supérieur au surplus social d'avant la privatisation.

177. Une troisième possibilité est de comparer le taux de rentabilité interne avant et après la privatisation. Le taux de rentabilité interne est le taux d'actualisation qui ramène à zéro la valeur actuelle d'un flux de revenu net. le critère s'exprime comme suit :

$$\frac{IRR_p}{IRR_g} \geq 1$$

où les indices (g) et (p) se rapportent à l'avant et à l'après-privatisation, respectivement. Le critère énonce que le taux de rentabilité interne devrait être plus élevé après la privatisation qu'avant. De plus, l' IRR_p doit dépasser un niveau minimum acceptable que l'on peut définir comme étant égal à l'intérêt des prêts étrangers.

178. Il est impossible de calculer E_p et IRR_p si l'on ne fait pas une série d'hypothèses concernant l'avenir de l'unité. Il va de soi que ces calculs valent autant que les hypothèses qui leur sont sous-jacentes, et que celles-ci doivent être aussi réalistes que possibles et vérifiées sur des unités similaires du secteur privé.

3. Le taux de rentabilité interne et les prix de référence

179. Bien que la théorie considère que les prix de référence des apports et des produits reflètent de façon plus appropriée les pénuries et révèlent avec plus de précision les coûts et les avantages sociaux, leur application dans les pays où les données statistiques sont inexistantes ou ne sont pas fiables risque de donner lieu à des obstacles insurmontables. Il est donc préférable de les utiliser avec parcimonie et de fonder principalement l'évaluation sur les prix réels, en faisant quelques ajustements lorsque c'est nécessaire. L'idéal serait toutefois d'appliquer les prix de référence des devises, de la main d'oeuvre et du taux d'intérêt et de comparer la rentabilité commerciale (IRR) à la rentabilité nationale ou sociale (SRR). Si le calcul de la première s'appuie sur les prix du marché, celui de la seconde devrait s'inspirer des prix de référence 41/.

C. La privatisation : effets macro-économiques

180. Les mesures dont il est question à la section précédente sont nécessaires mais insuffisantes pour évaluer l'impact le plus important (principalement les effets indirects) de la privatisation sur l'ensemble de l'économie. Il faut également évaluer et quantifier autant que possible l'impact de la privatisation sur le produit brut et l'emploi, sur le budget de l'Etat, sur l'épargne et la consommation, et enfin sur les gains de devises. Nul doute là aussi que ces calculs vaudront autant que les hypothèses qui les sous-tendent. Il est donc moins souhaitable d'avoir une valeur numérique unique que de calculer des limites supérieure et inférieure dans différentes hypothèses. Les décideurs disposeraient alors de paramètres dans le cadre desquels ils peuvent souhaiter opérer. Les méthodes pratiques de quantification des effets macro-économiques sont les suivantes :

1. Effets sur la valeur ajoutée

a) Valeur ajoutée directe

$$NVA_p = O_p - (MI + D)_p$$

$$NVA_g = O_g - (MI + D)_g$$

où NVA = Valeur ajoutée directe
O = Production
MI = Apports matériels
D = Dépréciation

La variation directe de la valeur ajoutée globale est alors :

$$NVA_p - NVA_g = \text{Delta } NVA_d$$

41/ Nous nous abstenons dans le présent rapport de discuter du calcul des prix de référence. Ils ont été calculés de façon détaillée dans le passé et les formules ont été mises au point. Voir ONUDI, op.cit., p. 186 et suiv.

b) Valeur ajoutée indirecte

La variation indirecte de la valeur ajoutée globale est

$$\Delta NVA_i = \Delta NVA_d \times K$$

où K est le multiplicateur de revenu dans le secteur d'activité de l'entreprise, (d) et (i) se rapportant aux effets directs et indirects sur valeur ajoutée nette.

c) Valeur ajoutée totale

La variation totale de la valeur ajoutée nette s'exprime donc par :

$$\Delta NVA = \Delta NVA_d + \Delta NVA_i$$

d) Taux de croissance

$$I = \frac{\Delta NVA}{\Delta NDP}$$

où NDP est le produit intérieur net total pour l'année de référence.

2. Effets sur l'emploi

a) Emploi direct

L'effet total sur l'emploi direct peut s'exprimer comme suit :

$$\Delta E_d = (E_p - E_g) + E_{cd}$$

où E_p = Emploi privatisé
 E_g = Emploi non privatisé
 E_{cd} = Emploi dans l'administration centrale résultant de fonds dégagés ou de recettes accrues

b) Emploi indirect

La variation de l'emploi indirect dans le secteur privé est donnée par l'équation suivante :

$$\Delta E_{b_i} = (E_p - E_g) \times M_b$$

où M_b = Multiplicateur de l'emploi dans le secteur d'activité de l'entreprise.

La variation de l'emploi indirect résultant de la création directe d'emplois dans le secteur public s'exprime par :

$$\Delta E_{c_i} = E_{cd} \times M_c$$

où M_c = Multiplicateur de l'emploi dans le secteur public.

L'emploi indirect total est alors donné par :

$$\Delta E_i = \Delta E_{b_i} + \Delta E_{c_i}$$

c) Emploi total

L'effet sur l'emploi total est alors exprimé par la formule :

$$\Delta E = \Delta E_d + \Delta E_i$$

3. Traitements et salaires

a) Traitements et salaires directs

La variation des traitements et salaires résultant de la privatisation s'exprime par :

$$\Delta WS_{bd} = WS_{bp} - WS_{bg}$$

et les traitements et salaires de l'administration résultant de la libération :

$$\Delta WS_{cd} = \Delta WE_{cd} \times W_c$$

Les traitements et salaires directs totaux sont alors :

$$\Delta WS_d = \Delta WS_{bd} + \Delta WS_{cd}$$

b) Traitements et salaires indirects

Les traitements et salaires supplémentaires dans l'économie sont alors exprimés par :

$$\Delta WS_i = \Delta WES_{bi} \times W_e + \Delta WES_{ci} \times W_c$$

c) Total des traitements et salaires

Le total des traitements et salaires est alors égal à :

$$\Delta WS = \Delta WS_d + \Delta WS_i$$

4. Impact sur le budget

181. Les gains réalisés par l'Etat sont égaux à la différence entre les paiements effectués au titre du service de la dette et les subventions aux entreprises, augmentées des recouvrements d'impôts escomptés et de la réduction des dépenses correspondant à des prêts (intérêt et principal) ce qui peut s'exprimer comme suit :

$$G_p = (T_p + S_p + D_p) - (S_g + D_g)$$

- où
- G_p = Gain net de l'Etat du fait de la privatisation
 - S_g = Subventions versées avant la privatisation
 - D_g = Service de la dette avant la privatisation
 - T_p = Variation des impôts après la privatisation
 - S_p = Subventions versées après la privatisation
 - D_p = Reliquat du service de la dette de l'Etat.

On peut trouver des renseignements sur les subventions et sur le service de la dette dans les documents officiels. On peut estimer que l'impact sur les recouvrements d'impôts s'exprime par :

$$\text{Delta NVA} \times t$$

où Delta NVA = Augmentation estimée de la valeur ajoutée nette résultant de la privatisation
t = Charge fiscale moyenne dans l'économie estimée comme étant le rapport de l'ensemble des taxes à la valeur ajoutée

5. Impact sur l'épargne et la consommation

132. On peut calculer cet impact en utilisant les estimations des propensions marginales à consommer et à épargner pour l'ensemble de l'économie. Ainsi :

$$\text{Delta C} = \text{Delta NVA} \times b$$

$$\text{Delta S} = \text{Delta NVA} (1-b)$$

où Delta C = Variation de la consommation
Delta S = Variation de l'épargne
Delta NVA = Variation de la valeur ajoutée
b = Propension marginale à consommer
(1-b) = Propension marginale à épargner

Il s'agit là de paramètres globaux qui ne font pas de distinction entre les propensions des diverses catégories de titulaires de revenus du secteur privé; ils ne font pas non plus de place à part au comportement de l'Etat en matière d'épargne.

6. Effets sur la balance des paiements

183. Les effets sur la balance des paiements peuvent être ventilés comme suit : Les éléments précédés du signe (+) enregistrent des effets favorables, et ceux qui sont précédés du signe (-) subissent des répercussions défavorables.

- (+) Réduction des importations
- (+) Exportation de produits
- (+) Réduction de la dette extérieure publique
- (-) Augmentation du service de la dette extérieure privée
- (-) Augmentation des importations du fait de la croissance
- (-) Augmentation des importations, le cas échéant, du fait du recours accru aux intrants importés.

Pour des raisons de commodité, on peut toutefois calculer l'impact sur la balance des paiements à l'aide d'estimations des coefficients globaux des propensions à importer et à exporter.

184. La méthodologie proposée n'est cependant qu'un début. De nombreux travaux sur le terrain devront être effectués à l'avenir, des méthodes devront être mises à l'épreuve, et les aspérités devront être éliminées 42/.

VI. COOPERATION INTERNATIONALE ET PRIVATISATION

A. La privatisation et l'aide internationale

185. La privatisation a transformé la vie de millions de personnes tant dans les pays développés que dans le monde en développement. Les caractéristiques spécifiques de la privatisation, son rythme et la manière dont la population en partage les bénéfices et les coûts sont essentiellement déterminés par la façon dont un pays gère ses ressources humaines et matérielles dans le cadre du droit de propriété reconnu et de la restructuration des économies.

186. Si la privatisation dans les pays développés est demeurée fondamentalement une affaire intérieure, gérée de l'intérieur, dans le monde en développement, comme dans les anciens pays à économie planifiée, la gestion du processus de privatisation a nécessité le recours à l'expertise et à l'assistance étrangères, et cela pour plusieurs raisons. Il n'est pas indispensable d'entrer dans un examen détaillé de ces raisons et certaines des plus importantes devraient être mentionnées, par exemple le manque d'expérience dans la gestion d'actifs privés, l'absence ou la faiblesse des marchés financiers et la nécessité de stabiliser les paramètres macro-économiques pour réussir le processus de privatisation.

187. Divers organismes d'assistance internationale et bilatérale ont été assez actifs dans les pays en développement et dans les anciennes économies planifiées. Le FMI, la BIRD, la BERD, le PNUD, l'ONUDI et l'AID sont des acronymes qui viennent immédiatement à l'esprit. Ils ne sont pas tous à même d'apporter toute l'assistance financière et technique à tous les pays engagés dans le processus de privatisation.

42/ L'auteur a appliqué la méthode indiquée ci-dessus dans un pays où les renseignements statistiques sont relativement rares. Quelques résultats intéressants ont néanmoins été obtenus dans trois entreprises retenues comme projet pilote. Les ordres de grandeur suivants ont été estimés pour les quatre critères :

<u>Entreprise</u>	<u>$P(NVA)_p/P(NVA)_g$</u>	<u>E_p</u>	<u>IRR</u>	<u>SRR</u>
A	1,64	1,68	26,2	18,7
B	1,60	3,03	14,6	13,9
C	1,56	1,89	13,1	4,9

L'emploi, la consommation, l'épargne et les recettes en devises indiquaient également des anticipations positives. Pour plus de détails, voir Fuat M. Andic, op. cit., p. 46 et 47.

188. Il est désormais tout à fait évident que les conditions suivantes doivent être remplies pour réussir la privatisation :

a) Une stabilisation macro-économique interne et externe doit être réalisée dans une période relativement courte;

b) Des marchés compétitifs doivent être créés et une réforme de la politique des prix doit être menée à bien;

c) Un mécanisme doit être mis en place pour faire passer l'Etat de la propriété et du contrôle directs à un système de réglementation qui favorise les ajustements et crée un environnement stimulant pour la croissance du secteur privé;

d) Les entreprises nouvellement privatisées doivent être restructurées afin qu'elles deviennent efficaces et compétitives;

e) Les marchés financiers doivent être actifs et conduire au développement du secteur privé;

f) Enfin, une nouvelle race d'administrateurs et de techniciens doit être formée à la gestion macro et micro-économique.

189. On ne peut qu'être d'accord sur ces conditions. La communauté internationale a, en fait, fourni l'assistance financière et technique nécessaire. Il est humainement impossible de présenter, dans un rapport comme celui-ci, un inventaire de tous les secteurs dans lesquels une assistance internationale est fournie, ou de dresser un catalogue de tous les organismes internationaux et de leurs sphères d'activité qui sont directement ou indirectement liés au processus de privatisation. Quitte à commettre de graves oublis, on peut mentionner que la Banque mondiale ^{43/} et le Fonds monétaire se sont attaqués au problème de la stabilisation macro-économique et de la réforme des prix. L'AID s'est intéressée activement depuis quelque temps à la réforme du secteur financier dans les pays en développement. Elle a intensifié ses activités, particulièrement dans les pays (par exemple l'Europe orientale) où la privatisation et la restructuration rapide de l'économie sont au premier rang des préoccupations. Elle a également fourni une expertise technique pour l'élaboration des politiques de privatisation (par exemple le Honduras) et pour la pratique de la privatisation (par exemple la Pologne et la Hongrie). Le PNUD a apporté une assistance technique de plus en plus soutenue à la privatisation, aux réformes structurelles et au développement du secteur privé.

B. La privatisation et l'ONUDI

190. La présente section évalue la capacité interne de l'ONUDI et son potentiel d'assistance aux économies en développement et aux anciennes économies centralement planifiées. Dans ce contexte, il est à noter que la privatisation n'est pas une fin en soi mais un moyen de restructurer

^{43/} La Banque mondiale a joué un rôle assez actif dans la fourniture d'assistance technique et de prêts financiers à certains pays dans lesquels un processus de privatisation est en cours. Elle a récemment créé une vice-présidence dont le rôle est de traiter exclusivement des questions de privatisation.

l'économie. A cet égard, les réformes macro-économiques et la restructuration des entreprises au niveau micro-économique sont interdépendantes et elles assurent l'efficacité et la compétitivité de la période postprivatisation ^{44/}. C'est pourquoi l'assistance technique fournie par l'ONUDI doit être considérée dans une perspective plus large que la privatisation en soi.

191. Etant donné son expertise propre, l'ONUDI peut apporter une assistance utile aux pays dans lesquels la privatisation est en cours ou est probable à deux niveaux principaux : celui de la politique macro-économique et celui du niveau micro-économique de l'entreprise. En outre, un secteur qui relève de l'un et de l'autre types d'assistance est celui de la mise en valeur des ressources humaines et de la formation ^{45/}. Au niveau macro-économique, l'ONUDI est à même de fournir les services suivants :

- a) Des avis politiques sur la restructuration industrielle et des stratégies pour la préprivatisation (législation requise pour les stratégies de privatisation) et la postprivatisation;
- b) Des conseils politiques sur l'intégration des aspects environnementaux de la politique industrielle de manière à obtenir un juste équilibre entre la protection de l'environnement et le développement industriel;
- c) L'assistance à la création ou à la restructuration d'institutions et de mécanismes de développement industriel dans le cadre d'une économie de marché. Cette assistance intéresse des organisations gouvernementales, des ministères, ainsi que les associations industrielles;
- d) Une assistance à la mise en place de systèmes d'information, de bases de données et de systèmes d'appui aux décisions à utiliser dans une économie de marché;
- e) Des programmes de formation - tant dans le pays qu'à l'étranger - dans les domaines mentionnés plus haut;
- f) Des études approfondies et des examens du secteur industriel (ces études ont été établies jusqu'à présent pour la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie);

^{44/} L'interdépendance des réformes macro et micro-économiques et le rôle de l'ONUDI sont fort bien examinés dans un document établi par George B. Assaf, du Service des études par région et par pays de l'ONUDI, présenté au Séminaire sur la restructuration industrielle dans le contexte de la stabilisation macro-économique et de la réforme du droit de propriété dans les pays d'Europe de l'Est et dans la Fédération de Russie, à Vienne, en octobre 1992. L'accent est mis par l'auteur, comme le titre du séminaire le donne à penser, sur les pays d'Europe de l'Est et la Fédération de Russie.

^{45/} Un argument analogue a été présenté par l'auteur dans son document intitulé "Restructuration industrielle, privatisation et droits de propriété" établi pour le séminaire mentionné plus haut.

g) Une assistance aux organisations industrielles du secteur privé dans la réalisation d'interactions entre les secteurs public et privé pour l'élaboration de politiques.

192. Les types suivants d'assistance technique peuvent être fournis au niveau de l'entreprise :

a) Assistance a chaque entreprise pour la restructuration de son système de gestion, de comptabilité, de production et de commercialisation (une telle assistance est déjà apportée à neuf entreprises en Pologne);

b) Assistance à des entreprises pour la conversion à des fins civiles de la production militaire (une telle assistance est apportée à une entreprise en Pologne);

c) Assistance à des entreprises pour l'application de méthodes de production moins polluantes, y compris la prévention de la pollution industrielle, le recyclage des déchets et la conservation de l'énergie en tant qu'élément intégrant de leur processus de restructuration;

d) Organisation de forums d'investissement réunissant des investisseurs nationaux et internationaux en vue de promouvoir les investissements étrangers et les coentreprises (de tels forums ont été organisés en Tchécoslovaquie, en Pologne et en Yougoslavie).

193. Le programme de mise en valeur des ressources humaines de l'ONUDI peut répondre à des besoins en formation extrêmement urgents et critiques. Des ateliers de formation, des bourses d'étude et des voyages d'étude peuvent être organisés en matière de gestion industrielle, de comptabilité, de commercialisation et de développement des exportations.

194. Les listes sont complètes et couvrent tous les sujets. Sans aucun doute, étant donné ses ressources limitées, l'ONUDI ne peut fournir une expertise dans tous les domaines avec une vigueur et une efficacité égales. Il est par conséquent légitime de poser la question : où réside la force de l'ONUDI ? Dans quels domaines l'ONUDI peut-elle fournir une assistance technique qu'aucune autre organisation concurrente, internationale ou bilatérale, ne peut apporter ?

C. Les positions de force de l'ONUDI

195. Le présent rapport propose quatre domaines spécifiques d'assistance technique dans lesquels, étant donné ses activités passées, l'ONUDI possède un avantage compétitif. Il ne s'agit certainement pas de limiter l'ONUDI à ces seuls quatre domaines, non plus que d'écarter d'autres domaines spécifiques d'activité. Il s'agit simplement de mettre en lumière les domaines d'assistance technique dans lesquels l'ONUDI peut prévaloir sur d'autres organisations.

- Assistance en vue de créer les mécanismes de gestion stratégique et de développement industriel;
- Assistance en vue de résoudre une série de problèmes qui se posent après la privatisation ou au cours du passage à l'économie de marché;

- Assistance à la formation au niveau gestionnaire et technique;
- Etablissement de liens entre les pays développés et en développement pour un meilleur transfert de technologie et d'information sur les marchés; mesures facilitant l'accès à une information indispensable à l'efficacité; sources d'approvisionnement; demandes potentielles; et coopération régionale.

196. Ces quatre domaines constituent l'aspect offre de l'assistance technique auquel le présent chapitre est consacré 46/. L'exposé détaillé ci-dessous a pour objet de définir le sens et les limites de ces domaines qui se recoupent.

1. Gestion stratégique du développement industriel (GSDI)

197. Pendant des années, l'ONUDI (et d'autres organismes d'aide multilatérale ou bilatérale) ont aidé les pays en développement à élaborer des plans industriels normatifs et à créer des institutions (principalement des ministères de l'industrie) qui tendaient à être dirigistes et interventionnistes. Le bilan des réussites est trop maigre et trop espacé. Plus les gouvernements et les entreprises d'Etat reçoivent une aide, plus les activités du secteur public étouffent le secteur privé et empêchent son développement. En fait, le secteur privé est devenu une annexe du secteur public et n'a pas été en mesure de répondre à l'évolution rapide de l'environnement international.

198. Au début des années 80, on s'est rendu compte que cette approche de la croissance économique et du développement n'était ni valable ni utile. La Banque mondiale principalement, mais aussi l'AID ont commencé à envisager une réorientation de l'assistance, de telle sorte qu'elle donne au secteur privé le premier rôle dans la promotion du dynamisme économique.

199. L'ONUDI a commencé à mettre au point une nouvelle approche - la GSDI - pour répondre à ce besoin. Les caractéristiques de la GSDI, qui n'est en réalité qu'une approche de bon sens, peuvent être ainsi résumées :

- a) Les pays en développement manquent de la capacité nécessaire à la gestion de leur développement industriel;
- b) Cette capacité est nécessaire dans le secteur privé, comme dans le secteur public, et le moyen le plus rapide de la constituer est l'enseignement par la pratique plutôt que l'organisation de stages spéciaux de formation à court terme ou de voyages d'étude;

46/ Il est à noter qu'il existe une demande d'assistance technique provenant des pays eux-mêmes. Au cours du séminaire sur la restructuration industrielle mentionné plus haut, les participants de 9 pays de l'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique ont identifié les domaines suivants d'assistance technique comme étant de première importance : formation à la gestion (6 pays); coopération régionale et échange d'informations Est-Est (9 pays); formation (4 pays); identification de marchés (5 pays). Le renforcement des organisations du secteur privé et les politiques de restructuration industrielle ont été également mentionnés. Voir Rapport final, Séminaire sur la restructuration industrielle dans le contexte de la stabilisation macro-économique et de la réforme des droits de propriété dans les pays d'Europe de l'Est et la Fédération de Russie, Vienne, 5 novembre 1992.

c) La méthode appropriée et les politiques et stratégies de revitalisation industrielle, de développement et de compétitivité ne peuvent être un "plan directeur"; elles peuvent en revanche être élaborées par un dialogue efficace entre le secteur public et le secteur privé, dans lequel le secteur privé peut expliquer les conditions qui lui permettent de fonctionner efficacement et le secteur public peut s'engager à créer l'environnement stimulant et les conditions nécessaires pour répondre à ces besoins dans le cadre des contraintes intérieures et extérieures existantes;

d) Les propositions résultant de ces dialogues sont habituellement cristallisées sous la forme de "comités stratégiques" créés selon l'importance du sous-secteur et elles sont transmises aux décideurs qui sont tout naturellement bien disposés envers le nouveau rôle dynamique du secteur privé;

e) Les propositions relatives à la stratégie et à la politique sont harmonisées par le secteur public par l'intermédiaire d'un comité de coordination au plus haut niveau et concrétisées en actions et stratégies politiques.

200. En bref, l'approche GSDI permet à l'assistance technique de mettre en place un mécanisme qui engage un processus de consultation et de dialogue permanent entre le secteur public et le secteur privé. Ce processus, en fait, est un des principaux moyens qui permettent d'atteindre les objectifs fixés. Ce n'est pas un exercice de planification "tout fait", mais bien une approche souple du développement industriel dont le degré d'efficacité dépend de l'existence de plusieurs conditions préalables et de contraintes dans le pays bénéficiaire.

201. La GSDI est une approche de bon sens. Elle est actuellement appliquée à titre expérimental dans plusieurs pays africains. Sur d'autres continents, des pays sont également mûrs pour cette expérience. Les pays d'Europe orientale et les anciens membres de l'Union soviétique ont également le plus grand besoin de restructurer leurs politiques industrielles. La GSDI, en raison de sa souplesse, peut et doit permettre de former la base d'une future assistance technique à ces pays. Après avoir soigneusement examiné l'approche et son application dans un certain nombre de pays africains, on peut dire que l'ONUDI devrait l'adopter comme la procédure type dans ses opérations.

2. La pré et postprivatisation

202. La privatisation en tant que telle est un maillon de la chaîne de la restructuration industrielle. Certaines des entreprises qui sont candidates à un transfert de propriété auront à se préparer à la privatisation. Cette préparation, appelée ici préprivatisation, peut demander une réorganisation, une revitalisation ou une rationalisation avant le transfert de l'entreprise au secteur privé. Il est évident que l'ONUDI a la capacité voulue pour aider les entreprises dans ce processus. En outre, certaines des entreprises, qui avaient été conçues à l'origine pour la production d'armement, devront être désormais converties à la fabrication de produits civils. Là encore, l'ONUDI peut et doit jouer un rôle primordial dans l'aide à ce stade de la conversion.

203. Si l'ONUDI peut apporter une aide dans l'élaboration des mesures et dans l'application du processus de privatisation (qui est plutôt un travail comptable et juridique), elle peut être plus efficace au stade de la

postprivatisation. En d'autres termes, elle peut prêter son expertise qui est irremplaçable à la restructuration interne de l'entreprise après la privatisation afin d'assurer que cette entreprise travaille efficacement et dans de bonnes conditions de compétitivité. A ce niveau, les entreprises auront besoin d'une aide à la gestion de la production, à la formation de cadres administratifs et techniques, aux techniques de vente et d'exportation, à l'acquisition de technologies nouvelles et à toute une série d'autres éléments au niveau de la micro-économie. L'ONUDI est exceptionnellement bien placée pour apporter une aide particulièrement dans ces phases de postprivatisation.

3. Formation

204. Un type différent de formation sera indispensable. Par l'application de l'approche GSDI, un nouveau type de capacité devra être créé et les gestionnaires tant publics que privés des ressources économiques devront apprendre et adopter en même temps de nouvelles règles du jeu. C'est là un élément inaliénable de l'approche et ce pourrait certainement être une activité "brevétée" de l'ONUDI. L'assistance à la formation de techniciens, de cadres industriels, etc., a été une activité importante de l'ONUDI. Ce qui est actuellement impératif, c'est l'intégration de ces activités dans un programme global lié à l'assistance à la postprivatisation.

205. De nouveaux besoins de formation apparaissent, qui viennent s'ajouter à ceux dont l'ONUDI a eu habituellement à connaître. Ces besoins peuvent être classés comme suit :

a) Gestion des ressources économiques. Ce type de formation vise principalement à rendre les décideurs du secteur public et du secteur privé capables de gérer efficacement les ressources économiques. Il ne s'agit pas de voyages d'étude à court terme ni de stages intensifs purement technique et concentrés sur un objectif étroit. Il s'agit d'apprendre par la pratique ce qui relève de l'approche GSDI, mais il faut bien se rendre compte que c'est là une formation, et des dispositions doivent être prises en conséquence;

b) Commercialisation. Les échanges internationaux sont appelés à se développer. Ni les entreprises publiques privatisées dans les pays en développement, ni les nouvelles entreprises dans les anciens pays à économie planifiée ne tiennent solidement en main la commercialisation de leurs produits sur les marchés internationaux. Or, sans exportation, nombre d'entre eux sont condamnés à périr. Ils doivent suivre une formation pour opérer dans l'arène internationale. La CNUCED/CCI, par exemple, a conçu des programmes à cet effet, mais l'ONUDI pourrait vouloir les élargir pour y inclure les nouveaux besoins spécifiques;

c) Formation à la maintenance. Il s'agit là d'un problème très particulier. Dans de nombreux pays, la maintenance de l'installation et du matériel est dans un état déplorable. La maintenance est d'une importance primordiale, particulièrement dans les anciennes républiques soviétiques, car il faudra bien du temps avant qu'elles puissent reconstituer leurs stocks de biens d'équipement. L'ONUDI peut très rapidement élaborer des projets pour les aider dans ce domaine crucial. Un suivi de la réunion de consultation qui s'est tenue en 1987 sur ce sujet est plus urgent que jamais.

4. Consultations

206. Le quatrième domaine concerne la Division du Système de consultations. L'internationalisation de l'économie mondiale est irréversible. On assistera à une plus large ouverture des marchés, à une accélération des transferts de technologie, à un plus grand besoin de connaître de nouveaux marchés et d'identifier des technologies appropriées, en bref à la nécessité de contacts plus étroits entre les secteurs avec l'aide d'une banque internationale de données. L'ONUDI dispose d'une telle banque. Dans le cadre de ses activités, la Division peut offrir plusieurs dimensions aux entreprises privées, les relier à leurs marchés et à leurs sources d'approvisionnement, et par une catalyse parfaite entre les secteurs privés des différents pays en développement, particulièrement de ceux qui réforment leurs économies et les restructurent. En outre, aujourd'hui le monde comprend bien davantage de pays que jamais auparavant. Les pays devront se rendre compte qu'ils auront à collaborer et coopérer sur une base régionale, non parce que les gouvernements l'imposent, mais parce que les secteurs privés en ont besoin.

D. Remarques finales

207. Ces quatre domaines presque exclusifs peuvent constituer une très large base d'action pour l'ONUDI. Si la stratégie est bien conçue et bien coordonnée avec celle de la Banque mondiale et avec les activités du PNUD visant à développer le nouveau secteur privé, l'ONUDI s'engagera dans la voie d'une assistance technique efficace. En outre, les directeurs de l'ONUDI par pays peuvent jouer un rôle encore plus actif dans l'identification de la demande d'assistance technique dans les pays où ils sont en poste 47/.

208. Ces suggestions ne sont pas exhaustives; elles ne s'adressent pas non plus à la totalité des moyens dont dispose sur place l'ONUDI. En outre, l'ONUDI ne souhaitera pas nécessairement aborder tous les domaines indiqués ci-dessus. Mais l'idée centrale est que l'ONUDI peut et devrait jouer un rôle important dans les efforts de privatisation des pays en développement et des pays ex-socialistes. En dernière analyse, la réorganisation et la revitalisation du secteur industriel et la formation dans de nombreux domaines figurent parmi les activités principales de l'ONUDI.

VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

209. Pour résumer ce qui a été exposé dans les pages qui précèdent, on peut dire que la privatisation est le retour à la motivation du secteur privé en faveur de la rentabilité de toute activité qui avait décliné du fait de l'intervention de l'Etat, que ce soit sous la forme de propriété publique des entreprises, d'une réglementation excessive, ou sous couvert de transférer la propriété des moyens de production à la collectivité.

47/ La Banque mondiale a élargi récemment son assistance, en particulier aux pays de l'ancienne Union soviétique, en créant une "unité de gestion de l'assistance extérieure" attachée à un ministère dans lequel l'assistance offerte doit correspondre à la demande de ce ministère.

210. Il importe d'emblée de faire une distinction entre la privatisation dans les pays à économie mixte et la privatisation dans les pays qui avaient auparavant une économie planifiée (ou dirigée). Dans les premiers, la question est de prendre conscience que le meilleur moyen de servir l'intérêt public n'est assurément pas de dépenser beaucoup plus de PIB par l'intermédiaire de monopoles obéissant aux hommes politiques ou d'une réglementation excessive au lieu de s'en remettre au bon sens qui guide le marché; autrement dit, c'est une question de réforme. Dans les seconds, le problème consiste à créer l'économie de marché; c'est un problème de transformation. La privatisation en Europe orientale et dans l'ancienne URSS n'est pas une question de choix, mais le seul moyen d'instaurer le capitalisme. Il ne s'agit pas de procurer des recettes publiques ni d'attendre des jours meilleurs, mais de se rendre compte que sans privatisation il n'y aura jamais de jours meilleurs.

211. Bien que ce document porte essentiellement sur la privatisation dans des économies mixtes ou capitalistes, et que le cas de trois pays ex-socialistes seulement - l'un d'eux très particulier - ait été examiné, il faut faire ici certaines observations générales à leur propos. D'une part, les pays ex-socialistes et ceux de l'ex-URSS n'ont pratiquement pas d'expérience qui permettrait de tirer des conclusions les concernant. Pourtant, il est clair que s'ils choisissent le capitalisme, il faut qu'ils se rendent compte - et le plus tôt sera le mieux - qu'il ne peut y avoir de capitalisme sans capitalistes. Mais ces derniers ont besoin de nombreuses institutions, comme des institutions financières et des droits de propriété bien définis, et de la possibilité d'accéder à l'épargne - intérieure ou étrangère - pour mettre en route la machine capitaliste. La privatisation sera dans les ex-pays socialistes une condition nécessaire mais très insuffisante de la transformation nécessaire.

212. Plusieurs pays d'Europe orientale ont avancé de façon notable sur la voie de la privatisation, avec des résultats plus ou moins heureux. En Hongrie, par exemple, la privatisation a consisté pour l'essentiel à vendre les actifs pour lesquels il y aurait des acheteurs nationaux ou étrangers. Le succès initial de l'expérience hongroise ne devrait pas inciter les adversaires de la privatisation dans les pays ex-socialistes à conclure que c'est là le moyen le plus facile de faire passer toutes les entreprises publiques au secteur privé. Il y a dans tous ces pays des entreprises qui ne sont pas vendables. L'approche de la Tchécoslovaquie, qui consiste à créer des fonds mutuels et à mettre des actions à la disposition du public (par la vente ou par don) pourrait fort bien constituer un moyen plus rapide de privatiser. Aucune des méthodes essayées ou mises en oeuvre en Europe orientale n'est facile et sans faille. Le passage au capitalisme ne manquera pas d'être douloureux, et la privatisation fait partie intégrante de ce processus douloureux.

213. Dans les pays dont l'économie est pour l'essentiel "capitaliste", la privatisation est un moyen de réformer. Comme nous l'avons répété à maintes reprises dans ce rapport, il s'agit de faire reculer les frontières de l'Etat et d'étendre la propriété et les portefeuilles privés en transférant la propriété publique et en remplaçant les règlements qui étouffent l'initiative privée par des règlements qui aident le secteur privé à prospérer.

214. Comme le montrent les exemples, l'expérience a été variable. Une conclusion rapide est que plus le pays est développé, plus la route qui mène à la privatisation est facile, simplement parce que les conditions favorables sont présentes. Des marchés financiers, des bourses des valeurs, des banques,

un secteur des assurances, des droits de propriété bien définis ont été mis en place par une longue évolution historique. Ce sont autant d'éléments qui favorisent le processus. En revanche, l'expérience des pays en développement a été inégale, simplement parce que ces préalables sont présents à des degrés divers.

215. La privatisation n'est pas un remède à tous les maux. C'est une méthode et, comme pour toute méthode, son application requiert un certain nombre de conditions préalables, qui sont, brièvement :

a) L'engagement des décideurs vis-à-vis de la privatisation. Céder à des pressions internationales, pour quelque raison que ce soit, et utiliser la privatisation comme moyen d'obtenir de nouveaux prêts ou une aide, ou encore des faveurs politiques internationales, en d'autres termes, se servir de la privatisation pour atteindre d'autres fins porte plus préjudice à la société. En pareil cas, il est préférable de ne pas privatiser.

b) La décision de privatiser n'entraîne pas automatiquement un transfert immédiat de propriété. Mais elle exige que l'on comprenne bien la nécessité de séparer propriété et contrôle.

c) La privatisation demande également un soutien et un suivi au niveau le plus élevé. Un secrétariat d'Etat ou un bureau créé pour la circonstance n'est pas suffisamment équipé pour traiter des questions complexes de la privatisation. Une autorité au niveau ministériel est nécessaire.

d) Les différentes modalités de privatisation doivent être en conformité avec les institutions existantes. L'absence de telles institutions pourrait facilement rendre vains tous les efforts déployés pour privatiser. Transférer la propriété d'entreprises publiques en vendant des actions alors qu'il n'y a pas de bourse des valeurs n'est pas la bonne technique à employer pour mettre en oeuvre la privatisation. Il faut que les institutions requises soient mises en place et que la législation nécessaire soit promulguée avant ou tout au moins en même temps que la privatisation.

e) La privatisation est un processus qui modifie les relations de pouvoir existant dans la société et bouleverse les intérêts établis. Dans les pays où la démocratie politique est la norme, une décision de privatisation mal comprise peut facilement se perdre dans d'interminables querelles politiciennes. Une campagne d'éducation est nécessaire pour obtenir l'accord des différents secteurs de la société avec la décision de privatiser.

216. Ces conditions préalables ne sont pas le fruit de déductions abstraites, mais des leçons tirées de l'expérience douloureuse d'un certain nombre de pays 48/. Elles doivent constituer un ensemble de critères à appliquer par les pays lorsqu'ils décident de privatiser.

48/ Voir par exemple ONUDI, Starting up a Privatization Process: The Tunisian Case, par P.H. Elicker et Jamal Saghir, ID/WG.498, 2 janvier 1990.

217. L'expérience acquise dans le passé par les pays à économie de marché conduit à faire les recommandations suivantes :

a) En supposant qu'il y ait une volonté résolue de privatiser et que les différents secteurs de la société soient d'accord avec la décision de privatiser, l'exécution de la procédure doit adapter le choix des instruments aux besoins ainsi qu'au cadre socio-économique existant. Ces instruments sont divers, comme nous l'avons vu au chapitre IV (section C). Le fait qu'un instrument réussit dans un pays ne signifie pas nécessairement qu'il réussira dans un autre. Les instruments retenus doivent être évalués et soumis à un examen critique avant d'être mis en oeuvre.

b) La privatisation ne se fait pas dans le vide. Elle doit s'accompagner d'un ensemble de mesures macro-économiques et sectorielles. Les Etats doivent veiller à ce que la privatisation intervienne dans un environnement économique dans lequel on laisse la concurrence conduire à une production efficace et par conséquent à la croissance.

c) Il faut en même temps que les gouvernements préparent et promulguent la législation nécessaire.

d) Plusieurs mesures sectorielles sont nécessaires, mais cela ne suffit pas. Elles doivent être complétées par des mesures sous-sectorielles. Cela signifie par exemple que dans des sous-secteurs potentiellement compétitifs, la déréglementation doit permettre une entrée plus libre des entreprises nationales et étrangères (sauf si la sécurité est une considération prioritaire), et il faut libéraliser les échanges pour permettre l'importation de biens similaires. Dans les sous-secteurs où l'on ne peut éviter les monopoles (comme les entreprises d'utilité publique), la déréglementation devrait prendre la forme d'un contrôle réglementaire transparent afin de protéger l'intérêt public.

e) Du fait que l'objet même de la privatisation est de réformer l'économie en permettant au secteur privé de se développer et au secteur public de mettre en place un environnement favorable, il est souhaitable que les gouvernements affectent les rentrées procurées par la vente des actifs à des dépenses d'infrastructure en vue d'instaurer un tel environnement et de réduire la dette publique, au lieu de financer des dépenses courantes.

218. Les problèmes qui se posent dans les pays qui avaient jusqu'ici une économie dirigée sont beaucoup plus complexes. De nombreux pays membres de l'ex-URSS vont probablement choisir la privatisation comme méthode de transformation; pourtant, ce sont les moins prêts de tous pour un transfert rapide des actifs publics au secteur privé. Pour que la transition soit aussi efficace et douce que possible :

a) Ils devraient instaurer aussi rapidement que possible les conditions préalables à la privatisation, en créer les cadres financier, réglementaire et juridique nécessaires;

b) Ils devront faire une distinction entre les marchés des échanges privés et la production industrielle privée;

c) Ils devront examiner avec un esprit critique les expériences des pays d'Europe orientale;

d) Ils devront chercher une assistance technique existant au niveau international afin de définir et de mettre en oeuvre des politiques et des stratégies réalistes pour transformer leur économie, car la privatisation n'est qu'un aspect parmi beaucoup d'autres.

219. Dans le chapitre précédent, nous avons présenté quelques suggestions que l'ONUDI pourrait prendre en compte dans l'assistance technique qu'elle apporte à la privatisation et à la restructuration de l'industrie. Ces suggestions étaient basées sur l'expertise propre de l'Organisation. Etant donné son expérience de l'assistance technique dans de nombreux pays en développement et la qualité de son personnel, l'ONUDI peut et doit jouer un rôle important en aidant les économies en développement, aussi bien que les économies centralisées, dans leur effort de privatisation et de restructuration industrielle. Elle pourra ainsi envisager également de renforcer sa collaboration et sa coordination avec d'autres organismes d'aide bilatérale et multilatérale, comme la Banque mondiale et l'USAID. L'une et l'autre ont joué un rôle actif depuis quelque temps en fournissant une assistance technique et des prêts pour l'ajustement structurel de l'économie et pour le développement du secteur privé.

220. Plusieurs aspects de l'assistance technique ont été exposés en détail au chapitre VI :

a) Assistance à la création d'un mécanisme pour la gestion stratégique du développement industriel, de telle sorte que le tout jeune secteur privé puisse avoir un rôle plus important dans la conception des politiques de développement industriel;

b) Assistance pour résoudre toute une série de problèmes qui se posent après la privatisation ou le passage à l'économie de marché;

c) Assistance à la formation gestionnelle et technique, en particulier pour les dirigeants des industries privatisées, et au transfert de technologie;

d) Création de liens entre pays développés et pays en développement pour l'accès à l'information technologique et à la connaissance des marchés; amélioration de l'accès à l'information indispensable; sources d'approvisionnement; demandes et marchés potentiels; et coopération régionale.

221. Ces suggestions ne sont pas exhaustives; elles ne s'adressent pas non plus à la totalité des moyens dont dispose sur place l'ONUDI. En outre, l'ONUDI ne souhaitera pas nécessairement aborder tous les domaines indiqués ci-dessus. Mais l'idée centrale est que l'ONUDI peut et devrait jouer un rôle important dans les efforts de privatisation des pays en développement et des pays ex-socialistes. En dernière analyse, la réorganisation et la revitalisation du secteur industriel et la formation dans de nombreux domaines figurent parmi les activités principales de l'ONUDI.

VIII. ETUDES RECENTES SUR LA PRIVATISATION

222. Les études et documents consacrés à la privatisation, au transfert de propriété et à la réglementation ont connu un essor considérable ces dernières années. Il est matériellement impossible d'énumérer ici tous les ouvrages, articles, traités, rapports, documents, travaux publiés et non publiés. Il n'est pas possible non plus de faire la genèse de l'analyse de la question.

On peut sans doute remonter deux siècles en arrière jusqu'à "La richesse des nations" d'Adam Smith pour trouver le fondement théorique de la privatisation. Plus près de nous, au vingtième siècle, on peut fort bien considérer que le pilier théorique de la privatisation est le travail de Hayek ("The Use of Knowledge in Society", American Economic Review, vol. 35, 1945).

223. Le présent chapitre ne peut remonter aussi loin. Il est en réalité beaucoup moins ambitieux que son titre pourrait le laisser supposer, car il n'indique que les travaux publiés depuis le début des années 80. Il y a cependant quelques exceptions, et un certain nombre d'études antérieures ont été incluses en raison de leur importance particulière, mais nous nous sommes limités au strict minimum. Le principe qui nous a guidé dans le choix des travaux récents a été leur utilité sur le plan pratique, encore que les écrits théoriques n'aient pas été complètement éliminés. La liste ci-après n'est pas organisée thématiquement, mais présentée dans l'ordre alphabétique des noms des auteurs.

- Abdel-Rahman, Ibrahim Helmy and Mohammed Sultan Abu Ali, "Role of the Public and Private Sectors with Special Reference to Privatization: The Case of Egypt", in S. El-Naggar ed., Privatization and Structural Adjustment in Arab Countries, Washington, D.C., International Monetary Fund, 1989.
- Aharoni, Yair, "One Measuring the Success of Privatization", in R. Ramamurti and R. Vernon eds., Privatization and Control of State-Owned Enterprises, Washington, D.C., The World Bank, 1991.
- Akerlof, George, et al., "East Germany in from the Cold", Brookings Papers on Economic Activity, January 1991.
- Ambrose, William W., Paul R. Hennemeyer and Jean-Paul Chapon, Privatizing Telecommunications Systems, Washington, D.C., IFC, 1990 (Discussion Paper N° 10).
- Anani, Jawad and Rima Khalaf, "Privatization in Jordan", in S. El-Naggar ed., Privatization and Structural Adjustment in Arab Countries, Washington, D.C., International Monetary Fund, 1989.
- Andic, Fuat M., "The Case for Privatization: Some Methodological Issues", in D.J. Gayle and J.N. Goodrich eds., Privatization and Deregulation in Global Perspective, New York, Quorum Books, 1990.
- Asian Development Bank, Privatization: Policies, Methods, and Procedures, Manila, Philippines, 1985.
- Aylen, Jonathan, "Privatization in Developing Countries", Lloyd's Bank Review, January 1987.
- Bakacsi, Gyula, I. Branyiczki and J.L. Pearce, "Back Door: Spontaneous Privatization in Hungary", Annals of Public and Cooperative Economy, vol. 63, N° 2, 1992.
- Baron, D.P. and R.B. Myerson, "Regulating a Monopolist with Unknown Costs", Econometrica, vol. 50, 1982.
- Barnes, Guillermo, Lessons from Bank Privatization in Mexico, Washington, D.C., World Bank, Country Economics Dept., 1992 (Working Paper N° 1027).
- Barlett, David, "Political Economy of Privatization: Property Reform and Democracy in Hungary", East European Politics and Societies, vol. 6, Winter 1992.
- Beesley, M. and S. Littlechild, "Privatization: Principles, Problems and Priorities", Lloyd's Bank Review, N° 149, July 1983.
- Bennathan, Esra and Louis S. Thompson, Privatization Problems at Industry Level: Road Haulage in Central Europe, Washington, D.C., World Bank, 1992 (Discussion Paper N° 49).
- Berg, Eliot J. and Mary Shirley, "Divestiture in Developing Countries", Washington, D.C., The World Bank, 1985 (Discussion Paper N° 11).
- Bergeron, Ivan, "Privatization through Leasing: The Togo Steel Case", in R. Ramamurti and R. Vernon eds., Privatization and Control of State-Owned Enterprises, Washington, D.C., The World Bank, 1991.

- Bishop, Matthew R. and John A. Kay, "Privatization in the United Kingdom: Lessons from Experience", World Development, May 1989.
- Blanchard, Olivier J., Reform in Eastern Europe, Cambridge, Mass., MIT Press, 1991.
- Boardman, A.E. and A.R. Vining, "A Comparison of the Performance of Private, Mixed and State-Owned Enterprises in Competitive Environment", New York, Columbia University, Faculty of Commerce, 1987 (Working Paper 1206).
- Bolmas, Lajos, "Privatization in Hungary", Paper presented at the ICPE/EDI/UNDP Conference on Privatization in Eastern Europe, Ljubljana, November 1990.
- Borcherding, Thomas E. ed., Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth, Durham, NC Duke Univ. Press, 1977.
- Borcherding, T.E. and W.W. Pommerehne and F. Schneider, "Comparing the Efficiency of Private and Public Production: the Evidence from Five Countries" Zeitschrift für Nationalökonomie, Supplement 2, 1982.
- Bös, Dieter, "Privatization of Public Enterprises", European Economic Review, vol. 31, N° 1-2, Feb.-March, 1987.
- Bös, Dieter and W. Peters, Privatization, Efficiency, and Market Structure, Bonn: Institute of Economics, Bonn University, 1980 (Discussion Paper A-79).
- Bouaouaja, Mohammed, "Privatization in Tunisia: Objectives and Limits" in S. El-Naggar ed., Privatization and Structural Adjustment in Arab Countries, Washington, D.C., International Monetary Fund, 1989.
- Brada, Josef C., "The Economic Transition of Czechoslovakia from Plan to Market", Journal of Economic Perspectives, vol. 5, N° 4, 1991.
- Breton, Albert, Economic Theory of Representative Government, Chicago, Aldine, 1974.
- Bundesrepublik Deutschland, Probleme des Privatisierung in den neuen Bundesländern Bonn, Bundesministerium für Wirtschaft, Wissenschaftlicher Beirat, 1991 (Studienreihe 73).
- Burger, Josef, "Privatization Politics in Czechoslovakia", Journal of Social, Political and Economic Studies, vol. 16, Fall 1991.
- Caillaud, B., R. Guesnerie, R. Rey and J. Tirole, The Normative Economics of Government Intervention in Production in Light of Incentive Theory: A Review of Recent Contributions, Stanford, Stanford University (Technical Report 473), 1985.
- Cao-García, Ramón, Explorations towards an Economic Analysis of Political Systems, New York, Univ. Press of America, 1983.
- Carnevale, Francesca, "Mexico's Uneasy Alliance of Socialism and Privatization", Trade Finance, N° 90, October 1990.
- Carnevale, Francesca, "Buying Back into Mexico's Banks", Trade Finance, N° 96, April 1991.

- Chamberlain, John R. and John E. Jackson, "Privatization as Institutional Choice", Journal of Policy Analysis and Management, vol. 6, N° 4, 1987.
- Charap, J., K. Dyba and M. Kupka, "Reform Process in Czechoslovakia: An Assessment of Recent Developments and Prospects for the Future", Communist Economies and Economic Transformation, vol. 4, N° 1, 1992.
- Clementi, David, "Privatization in Industrialized Countries: The Experience of the United Kingdom", in Privatization: Policies, Methods and Procedures, Manila, Philippines, Asian Development Bank, 1985.
- Collier, Irwin L., Jr., "On the First Year of German Monetary, Economic, and Social Union", Journal of Economic Perspectives, vol. 5, N° 4, 1991.
- Cook, Paul and Colin Kirkpatrick eds., Privatization in Less Developed Countries, New York, St. Martin's Press, 1988.
- Cornelsen, D., "Privatization: The Example of East Germany", unpublished manuscript, Berlin, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1991.
- Coyne, J. and M. Wright eds., Divestment and Strategic Change, Oxford, Philip Allan, 1986.
- Csaba, Laszlo, "Convalescent Economy", New Hungarian Quarterly, N° 33, Summer 1992.
- Cuckovic, Nevenka, "Comparative Survey of Experience in the Reform of Economic Systems in Hungary and Poland, with Special Reference to Privatization Policies", Development International, N° 6, July-December 1991.
- Dabrowski, Marek, "Privatization in Poland", Communist Economies and Economic Transformation, vol. 3, N° 3, 1991.
- Dallago, Bruno, "Hungary and Poland: The Non-socialized Sector and Privatization", Osteuropa Wirtschaft, vol. 36, June 1991.
- De Alessi, L., "Ownership and Peak Load Pricing in the Electric Power Industry", Quarterly Review of Economics and Business, 1977.
- Despinea, Barbara A. Zochowska, "Privatization in Poland", Economic Journal on Eastern Europe and the Soviet Union, N° 1, January 1992.
- Dhanji, Farid and Branko Milanovic, Privatization in Eastern and Central Europe: Objectives, Constraints, and Models of Divestiture, Washington, D.C., The World Bank, 1991 (Working Paper Series 770).
- Domberger, Simon and John Pigott, "Privatization Policies and Public Enterprise: A Survey", The Economic Record, June 1986.
- Drabek, Zdenek, "Government Strategy and Direct Foreign Investment's Role in the Process of Privatization", Czechoslovak Economic Digest, N° 5, 1991.
- Edison Electric Institute, Analysis of the Differences among Alternative Forms of Utility Ownership in the U.S.A., 1985.

- Elicker, Paul H. and Jamal Saghir, "Starting Up a Privatization Programme: The Tunisian Case", paper prepared for UNIDO, 1990.
- El-Naggar, Said, Privatization and Structural Adjustment in Arab Countries, Washington, D.C., International Monetary Fund, 1989.
- El-Naggar, Said, "Privatization and Structural Adjustment: The Basic Issues", in S. El-Naggar ed., Privatization and Structural Adjustment in Arab Countries, Washington, D.C., International Monetary Fund, 1989.
- Estrin, Saul, "Privatization in Central and Eastern Europe: What Lessons Can Be Learnt from Western Experience", Annals of Public and Cooperative Economy, vol. 62, N° 2, 1991.
- Fallenbuchl, Zbigniew M., "Polish Privatization Policy", Comparative Economic Studies, vol. 33, Summer 1991.
- Fischer, Stanley, Privatization in East European Transformation, National Bureau of Economic Research, May 1991 (Working Paper N° 578).
- Fischer, Stanley and Alan Gelb, "The Process of Socialist Economic Transformation", Journal of Economic Perspectives, vol. 5, N° 4, 1991.
- Forsyth, P.J., "Airlines and Airports: Privatization, Competition and Regulation", Fiscal Studies, vol. 5 (1), 1984.
- Gajdka, Jerzy, Privatization in Poland, University of Maryland, Center for International Business Education and Research, May 1992 (Occasional Paper N° 19).
- Garcilita Castillo, Salvador, "Racionalización y Evaluación vs. Privatización de las Empresas Públicas en México", Empresa Pública, vol. 1, N° 2.
- Gatsios, Konstantine, Privatization in Hungary: Past, Present, Future, London, Center for Economic Policy Research, 1992 (Discussion Paper Series N° 642).
- Gayle, Dennis J. and J.N. Goodrich eds., Privatization and Deregulation in Global Perspective, New York, Quorum Books, 1990.
- Gelb, Alan H. and Cheryl W. Gray, The Transformation of Economies in Central and Eastern Europe: Issues, Progress, and Prospects, Washington, D.C., The World Bank, 1991.
- Gill, David, "Privatization: Opportunities for Financial Market Development", in S. El-Naggar ed., Privatization and Structural Adjustment in Arab Countries, Washington, D.C., International Monetary Fund, 1989.
- Goldman, Harvey and S. Mokuvos, The Privatization Book, New York, Arthur Young, 1984.
- Goodman, John C. ed., Privatization: The Proceedings of a Conference, Dallas, TX, National Center for Policy Analysis, 1985.
- Granville, Brigitte, Comparative Progress in the CSFR and Poland, 1989-91, London, Royal Institute of International Affairs, 1992 (Discussion Paper N° 43).

- Gray, Gavin, "Hungary, A New Role for the SPA", Central European: Finance and Business in Central and Eastern Europe, N° 11, April 1992.
- Gruszecki, Tomasz, "Privatization in Poland in 1990", Communist Economies and Economic Transformation, vol. 3, N° 2, 1991.
- Gurria, José Angel, "What Eastern Europe can Learn from Mexico", The International Economy, May-June 1992.
- Hammond, E.M., D.R. Helm and D.J. Thompson, "British Gas: Options for Privatization", Fiscal Studies, vol. 6 (4), 1985.
- Haque, Irfan Ul, International Competitiveness: Interaction of the Public and Private Sectors, Washington, D.C., The World Bank (EDI Seminar Series), 1991.
- Hare, Paul G., "Hungary: In Transition to a Market Economy", Journal of Economic Perspectives, vol. 5, N° 4, 1991.
- Hare, Paul G. and I. Grosfeld, Privatization in Hungary, Poland, and Czechoslovakia, London School of Economics, Center for Economic Performance, May 1991 (Discussion Paper N° 31).
- Hartley, Keith and M. Hudy, "Contracting-out in Health and Local Authorities: Progress, Pitfalls and Prospects", Public Money, September 1985.
- Heller, Peter S. and Christian Schiller, "The Fiscal Impact of Privatization, with Some Examples from Arab Countries", in S. El-Naggar ed., Privatization and Structural Adjustment in Arab Countries, Washington, D.C., International Monetary Fund, 1989.
- Hemming, Richard and A.M. Mansoor, "Privatization and Public Enterprises", Washington, D.C., International Monetary Fund, January 1988 (Occasional Paper N° 56).
- Henney, A., Privatize Power: Restructuring the Electricity Supply Industry, London, Center for Policy Studies, 1987.
- Hoch, R., "Changing Formation and Privatization", Acta Oeconomica, vol. 43, N° 3-4, 1991.
- Hunya, Gabor, "Speed and Level of Privatization of Big Enterprises in Central and Eastern Europe: General Concepts and Hungarian Practice", Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Forschungsberichte, N° 176, November 1991.
- Jakobik, Witold, "Liberalization and De-regulation of the Public Sector in the Transition from Plan to Market", Economic Journal of Eastern Europe and the Soviet Union, N° 1, January 1992.
- Jenkinson, T. and C.P. Mayer, "Privatization Process in Britain and France", European Economic Review, N° 32, 1988.
- Johnson, Gordon O.F., "Country Privatization Strategy Guidelines", Washington, D.C., Center for Privatization, 1989 (Report prepared for USAID).
- Jones, Leroy P., Pankaj Tandon, and Ingo Vogelsang, Selling State-Owned Enterprises: A Cost-Benefit Approach, Cambridge, Mass., MIT Press, 1990.

- Jones, Leroy P., Pankaj Tandon, and Ingo Vogelsang, "Selling State-Owned Enterprises: A Cost-Benefit Approach", in R. Ramamurti and R. Vernon eds., Privatization and Control of State-Owned Enterprises, Washington, D.C., The World Bank, 1991.
- Kay, J.A. and Z.A. Silbertson, "The New Industrial Policy - Privatization and Competition", Midland Bank Review, Spring 1984.
- Kay, J.A. and D.J. Thompson, "Privatization: A Policy in Search of a Rationale", Economic Journal, vol. 96, 1986.
- Kay, J.A., C. Mayer and D.J. Thompson eds., Privatization and Regulation: The U.K. Experience, Oxford, Oxford University Press, 1986.
- Kelly de Escobar, Janet, "Privatization in Venezuela: One Step Backward and One and a Half Steps Forward", Council on Foreign Relations, May 1987.
- Khatrawi, Mohammed F., "Privatization and the Regional Public Joint Ventures in the Gulf Cooperation Council Region", in S. El-Naggar ed., Privatization and Structural Adjustment in Arab Countries, Washington, D.C., International Monetary Fund, 1989.
- Killick, Tony, A Reaction Too Far - Economic Theory and the Role of the State in Developing Countries, Overseas Development Institute, London, 1990.
- Kiss, Karoly, "Privatization in Hungary", Communist Economies and Economic Transformation, vol. 3, N° 3, 1991.
- Kiss Yudit, "Privatization in Hungary - Two Years Later", Soviet Studies, vol. 44, N° 6, 1992.
- Kitchen, H.M., "A Statistical Estimation of an Operating Cost Function for Municipal Refuse Collection", Public Finance Quarterly, vol. 4, N° 1, 1976.
- Kocsis, Gyorgyi, "How to Uncook Fish Soup: Strategies for Privatization", New Hungarian Quarterly, N° 32, Autumn 1991.
- Kopinski, Thaddeus C., "Mexico: Privatization Program Boosted by Reorganization", Development Business, N° 292, 16 April 1990.
- Kornai, Janos, The Road to a Free Economy, New York, W.W. Norton, 1990.
- Kornai, Janos, "The Hungarian Reform Process: Visions, Hopes, and Reality", Journal of Economic Literature, December 1986.
- Kornai, Janos, "Socialist Transformation and Privatization: Shifting from a Socialist System", East European Politics and Societies, vol. 4, Spring 1990.
- Kozak, Marek, "Social Support for Privatization in Poland", Communist Economies and Economic Transformation, vol. 3, N° 2, 1991.
- Kuczi, Tibor and Vajda, Agnes, "Privatization and the Second Economy: Black Market to Market", New Hungarian Quarterly, N° 33, Summer 1992.
- Kupka, Martin, "Transformation of Ownership in Czechoslovakia", Soviet Studies, vol. 44, N° 2, 1992.

- Kwasniewski, Jacek, "Privatization: Poland", Eastern European Economics, vol. 30, Fall 1991.
- Laffont, J.J. and J. Tirole, "Using Cost Observation to Regulate Firms", Journal of Political Economy, vol. 94, 1986.
- Lee, Barbara W. and John Nellis, "Enterprise Reform and Privatization in Socialist Economies", Public Enterprise, vol. 11, June-Sept. 1991.
- Leeds, Roger, "Malaysia: Genesis of a Privatization Transaction", World Development, vol. 7, N° 5, 1989.
- Leeds, Roger, "Privatization through Public Offerings: Lessons from Two Jamaican Cases", in R. Ramamurti and R. Vernon eds., Privatization and Control of State-Owned Enterprises, Washington, D.C., The World Bank, 1991.
- Lewandowski, Janusz, "Multi-tier Privatization", Trade Finance, N° 115, November 1992.
- Lipton, David and Jeffrey Sachs, "Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland", Brookings Papers on Economic Activity, N° 2, 1990.
- Lodahl, Maria, "Czechoslovak Federal Republic on the Road to the Market Economy", Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Economic Bulletin, vol. 29, September 1992.
- Lorch, Klaus, "Privatization through Private Sale: The Bangladeshi Textile Industry", in R. Ramamurti and R. Vernon eds., Privatization and Control of State-Owned Enterprises, Washington, D.C., The World Bank, 1991.
- MacAvoy, Paul W., et al., Privatization and State Owned Enterprises - Lessons from the United States, Great Britain, and Canada, Academic Publishers, Boston, 1989.
- Manasian, David, "A Survey of Business in Eastern Europe", The Economist, 21 September 1991.
- Marshall, J. "Economic Privatization: Lessons from the Chilean Experience", in W.P. Glade ed., State Shrinking: A Comparative Inquiry into Privatization, Austin, TX, Univ. of Texas, 1987.
- Matolcsy, Gyorgy, "Privatization: Hungary", Eastern Europe Economics, vol. 30, Fall 1991.
- Mayer, Colin P. and S.A. Meadowcroft, "Selling Public Assets: Techniques and Financial Implications", Fiscal Studies, vol. 6, 1985.
- McIntosh, Christopher, "Poland's Uphill Path to Privatization", World Development, vol. 4, January 1991.
- McCrary, Ernest S., "Special Report: Mexico, Privatization Heats up in Mexico", Global Finance, N° 5, March 1991.
- Michalski, Jacek, "Privatization Process in Poland: The Legal Aspects", Communist Economies and Economic Transformation, vol. 3, N° 3, 1991.

- Millward, Robert, "The Comparative Performance of Public and Private Ownership", in E. Roll ed., The Mixed Economy, London, Macmillan, 1982.
- Mizsei, Kalman, "Shock or Therapy: Poland, Yugoslavia, Hungary", New Hungarian Quarterly, vol. 31, Autumn 1990.
- Mizsei, Kalman, "Privatization in Eastern Europe: A Comparative Study of Poland and Hungary", Soviet Studies, vol. 44, N° 2, 1992.
- Modzelewski, Witold, Alternative Options of State-Owned Enterprise Privatization, Institute of Finance (Poland), 1992 (Working Paper N° 23).
- Mora, M., "(Pseudo-) Privatization of State-Owned Enterprises (Changes in Organizational and Proprietary Forms, 1987-1990)", Acta Oeconomica, vol. 43, N° 1-2, 1991.
- Mroz, Bogdan, "Poland's Economy in Transition to Private Ownership", Soviet Studies, vol. 43, N° 4, 1991.
- Mullineux, Andrew, Banks, Privatization and Restructuring in Poland, Univ. of Birmingham, International Finance Group, 1992 (Working Paper N° 92-02).
- Musil, Jiri, "New Social Contracts: Responses of the State and the Social Partners to the Challenges of Restructuring and Privatization", Labor and Society, vol. 16, N° 4, 1991.
- Nankani, Helen B., "Lessons of Privatization in Developing Countries", Finance and Development, March 1990.
- Nellis, John and Sunita Kikeri, "The Privatization of Public Enterprises", in S. El-Naggar ed., Privatization and Structural Adjustment in Arab Countries, Washington, D.C., International Monetary Fund, 1989.
- Neumann, L., "Labor Conflicts of Privatization", Acta Oeconomica, vol. 43, N° 3-4, 1991.
- Newbery, David M., "Reform in Hungary: Sequencing and Privatization", European Economic Review, vol. 35, April 1991.
- Niskanen, William A., Bureaucracy and Representative Government, Chicago, Aldine, 1971.
- Ott, Attiat F. and K. Hartley, Privatization and Economic Efficiency: A Comparative Analysis of Developed and Developing Countries, Brookfield, VT., E. Elgar Publishers, 1991.
- Owers, James E. y Stephen P. Coelen, "Empresa Pública y Privatización", Empresa Pública, vol. 1, N° 2, 1986.
- Paul, Samuel, "Privatization and the Public Sector", Finance and Development, vol. 22, December 1985.
- Peltzman, Samuel, "Pricing in Public and Private Enterprises and Electric Utilities in the United States", Journal of Law and Economics, vol. 14, 1976.

- Perez Escamilla Costas, Juan Ricardo, La Privatización en México, 1982-1989: Efectos de la Venta de Paraestatales, Mexico City: Instituto Tecnológico Autónoma de México, 1988 (typescript).
- Pirie, Madsen, Dismantling the State: The Theory and Practice of Privatization, Dallas, National Center for Policy Analysis, 1985.
- Pirie, Madsen, Privatization in Theory and Practice, London, Adam Smith Institute, 1985.
- PNUD-PUCMM, Primera Conferencia Nacional sobre Privatización y Desregulación. Dominican Republic, 1989.
- Posner, Michael, "Privatization: The Frontier between Public and Private", Policy Studies, vol. 5, July 1984.
- Poznanski, Kazimierz Z., "Privatization of the Polish Economy: Problems of Transition", Soviet Studies, vol. 44, N° 4, 1992.
- "Privatization in Latin America", Latin Finance, Supplement, March 1991.
- Prybyla, Jan S., Privatizing and Marketizing Socialism, Newbury Park, CA, Sage Publications, 1990.
- Pryke, Richard, "The Comparative Performance of Public and Private Enterprise", Fiscal Studies, vol. 3, 1982.
- Ramamurti, Ravi, "Controlling State-Owned Enterprises", in R. Ramamurti and R. Vernon eds., Privatization and Control of State-Owned Enterprises, Washington, D.C., The World Bank, 1991.
- Ramamurti, Ravi and Raymond Vernon, Privatization and Control of State-Owned Enterprises, Washington, D.C., The World Bank, 1991 (EDI Development Studies).
- Rees, Ray A., Cost-Benefit Analysis, Washington, D.C., The World Bank, 1984.
- Rees, Ray A., "The Theory of Principal and Agent", Bulletin of Economic Research, N° 37, 1985.
- Rees, Ray A., "Is There an Economic Case for Privatization?", Public Money, vol. 5, March 1986.
- Republic of Turkey, State Planning Organization, Privatization Master Plan, The Morgan Bank, May 1986.
- Ritchie, L.H., Privatization Prospects in Nepal, Kathmandu, 1987 (Report prepared for USAID).
- Randinelli, Dennis A., "Developing Private Enterprise in the Czech and Slovak Federal Republic: The Challenge of Economic Reform", Columbia Journal of World Business, vol. 26, Fall 1991.
- Rowley, C.K. and G.K. Yarrow, "Property Rights, Regulation and Public Enterprise: The Case of the British Steel Industry 1957-75", International Review of Law and Economics, vol. 1, 1981.

- Sachs, Jeffrey, Accelerating Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland, United Nations Univ., World Institute for Development Economics Research, Sept. 1991 (Working Paper N° 92).
- Sachs, Jeffrey, "Economic Transformation of Eastern Europe: The Case of Poland", Economics of Planning, vol. 25, N° 1, 1992.
- Sachs, Jeffrey, "Privatization in Russia: Some Lessons from Eastern Europe", American Economic Review, vol. 82, May 1992.
- Sachs, Jeffrey, "Building a Market Economy in Poland", Scientific American, N° 266, March 1992.
- Salinas, Roberto, Privatization in Mexico: Good, but not Enough, Washington, D.C., Heritage Foundation, 1990 (Heritage Foundation Backgrounder N° 797).
- Sarcevic, Petar, ed., Privatization in Central and Eastern Europe, London, Graham and Trotman, 1992.
- Savas, Emmanuel S., "Policy Analysis for Local Government: Public Versus Private Refuse Collection", Policy Analysis, vol. 3, 1977.
- Savas, Emmanuel S., Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government, Chatham NJ, Chatham House Publishers, 1982.
- Savas, Emmanuel S., Privatization: The Key to Better Government, Chatham NJ, Chatham House Publishers, 1987
- Savas, Emmanuel S., "The Rocky Road from Socialism", Privatization Review, Spring 1990.
- Schmognerova, Brigita, "Privatization in Transition from Central Planning to a Market Economy in Czechoslovakia", Economic Journal on Eastern Europe and the Soviet Union, N° 3, 1991.
- Schneider, Ben Ross, "Partly for Sale: Privatization and State Strength in Brazil and Mexico", Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol. 30, N° 4, Winter 1988-89.
- Schwartz, Gerd, "Privatization: Possible Lessons from the Hungarian Case", World Development, vol. 19, December 1991.
- Shirley, Mary, The Reform of State-Owned Enterprises: Lessons from World Bank Lending, Washington, D.C., The World Bank, 1989
- Sinn, Hans Werner, "Macroeconomic Aspects of German Unification", Münchener Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, (Discussion Paper N° 31), 1990.
- Sinn, Hans Werner, "Privatization in East Germany", paper prepared for the 47th Congress of the International Institute of Public Finance, 1991.
- Stevens, B.J., "Scale, Market Structure and the Cost of Refuse Collection", Review of Economics and Statistics, vol. 60, 1978.
- Summers, Martin, "Privatization by Coupon in Czechoslovakia", Economic Affairs, vol. 12, April 1992.

- Sulkowski, Hubertus V., Steven M. Glick, and W.L. Richter, "Privatization in Hungary: The Art of the Possible", International Financial Law Review, vol. 10, April 1991.
- Swann, Dennis, The Retreat of the State - Deregulation and Privatization in the U.K. and the U.S., Ann Arbor: Univ. of Michigan Press, 1988.
- Thomas, Vinod et al., Restructuring Economies in Distress: Policy Reform and the World Bank, Washington, D.C., The World Bank, 1991.
- Tibor, Agnes, "Small and Medium-scale Business Promotion in Hungary", Public Enterprise, N° 12, March-June 1992.
- Triska, Dusan, "Why and How to Privatize in Post-Communist Countries", Prague, Ministry of Finance (no date).
- Triska, Dusan, "Privatization: Czechoslovakia", Eastern European Economics, vol. 30, Fall 1991.
- Ujejski, Tomasz, "Privatization en masse in Poland", Finance and Business in Central and Eastern Europe, N° 12, May 1992.
- UNDP, Report on the High Level Workshop on Privatization, Kathmandu, August 1988.
- UNIDO, Guidelines for Project Evaluation, New York, 1972.
- UNIDO, Czechoslovakia: Industry Report, Investment Forum, Prague, 1991.
- UNIDO, Czechoslovakia: Industrial Transformation and Regeneration, Vienna, 1992.
- UNIDO, Towards Regional Development in Central and Eastern Europe, Vienna, 1992 (PPD.217).
- UNIDO, Foreign Direct Investment in Central and Eastern European Countries, Vienna, 1992 (PPD.210).
- Valentiny, Pal, "Hungarian Privatization in International Perspective", Public Enterprise, vol. 11, June-Sept. 1991.
- van de Walle, Nicolas, "Privatization in Developing Countries: A Review of the Issues", World Development, May 1989.
- Veljanovski, C., Selling the State, London, Weidenfeld and Nicolson, 1987.
- Vernon, Raymond, Economic Criteria for Privatization, Washington, D.C., The World Bank (EDI), 1987.
- Vernon, Raymond, "A Technical Approach to Privatization Issues: Coupling Project Analysis with Rules of Thumb", in R. Ramamurti and R. Vernon eds., Privatization and Control of State-Owned Enterprises, Washington, D.C., The World Bank, 1991.

- Vickers, John S. and G.K. Yarrow, Privatization and the Natural Monopolies, London, Public Policy Center, 1985.
- Vickers, John S. and G.K. Yarrow, Privatization: An Economic Analysis, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1988.
- Vickers, John S. and G.K. Yarrow, "Economic Perspectives on Privatization", Journal of Economic Perspectives, vol. 5, N° 2, 1991.
- Voszka, Eva, "Changes and Dilemmas of Privatization in Hungary", Annals of Public and Cooperative Economy, N° 2, 1992.
- Walkowiak, Witold, Mikolaj Breitkopf, and Dariusz Jaszczynski, "Private Sector and Privatization in Poland", paper presented at the Conference on Privatization and Ownership Changes in Central and East Europe, Washington, D.C., June 1990.
- Walters, Alan, "Liberalization and Privatization: An Overview", in S. El-Naggar ed., Privatization and Structural Adjustment in Arab Countries, Washington, D.C., International Monetary Fund, 1989.
- Welfens ed., Economic Aspects of German Unification, Baltimore, MD, John Hopkins Univ. Press (forthcoming).
- Weltzler, Monte E., Joint Ventures and Privatization in Eastern Europe, New York, Practicing Law Institute, 1991.
- Wilson, Ernest J., "Third Phase of the Polish Revolution: Property Rights", Public Enterprise, N° 11, June-Sept. 1991.
- Wolf, C., Jr., "A Theory of Non-Market Failure: Framework for Implementation Analysis", Journal of Law and Economics, vol. 22, 1979.
- World Bank, Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises, vol. I: Methods and Implementation, by Charles Vuylsteke, (Technical Paper N° 88), vol. II: Selected Country Case Studies, by Helen Nankani, (Technical Paper N° 89), vol. III: Inventory of Country Experience and Reference Materials, by Rebecca Candoy-Sekse (Technical Paper N° 90), Washington, D.C., 1988.
- World Bank, Country Economics Department, World Bank Conference on the Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: Case Studies from Chile, Malaysia, Mexico and the U.K., Washington, D.C., 1992.
- World Bank, European Department, Privatization and Ownership Changes in East and Central Europe, Washington, D.C., 1990.
- Yarrow, George K., "Privatization in Theory and Practice", Economic Policy, April 1986.
- Yotopoulos, Pan A., "The Riptide of Privatization: Lesson from Chile", World Development, vol. 17, N° 5, 1989.
- Young, Peter, "Privatization in LDCs: A Solution that Works!", Journal of Economic Growth, vol. 1, N° 3, 1986.