

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE

CAHIER DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE N° 3

LA PRIVATISATION DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT : RÉFLEXIONS SUR UNE PANACÉE

par

Olivier Bouin

- La dérive des secteurs publics nationaux dans les pays en développement légitime la privatisation ;
- La privatisation n'a pas connu au cours des années 80 l'essor escompté ;
- Les difficultés à privatiser dans les pays en développement révèlent l'inadaptation de leurs structures économiques et financières à ce changement ;
- Toute stratégie nationale de privatisation doit être cohérente avec l'orientation globale des réformes économiques ;

CAHIER DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE N° 3

**LA PRIVATISATION DANS LES PAYS
EN DÉVELOPPEMENT : RÉFLEXIONS SUR UNE PANACÉE**

par

Olivier Bouin

CAHIERS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU CENTRE DE DÉVELOPPEMENT

Le Centre de Développement s'efforce, dans ses activités de recherche, d'identifier et d'analyser les problèmes qui vont se poser à moyen terme, dont les implications concernent aussi bien les pays Membres de l'OCDE que les pays non membres, et d'en dégager les lignes d'action pour faciliter l'élaboration de politiques adéquates.

Les Cahiers de politique économique présentent sous une forme concise, facile à lire et à assimiler, les résultats des travaux de recherche du Centre. De par sa diffusion rapide, large et ciblée, cette série est destinée plus particulièrement aux responsables politiques et aux décideurs concernés par les recommandations qui y sont faites.

La privatisation des entreprises publiques est entrée dans le quotidien de l'activité des gouvernements des pays en développement. Elle semble avoir perdu sa forte connotation idéologique du début des années 80. La persistance des problèmes économiques a conduit les dirigeants politiques à un plus grand réalisme. La privatisation apparaît aujourd'hui comme une composante essentielle du rééquilibrage des économies en développement en faveur du secteur privé. Accepté dans son principe, il convient désormais de définir des politiques de privatisation adaptées aux contraintes économiques, financières et sociales des pays en développement. Tel est l'objet de ce cahier qui propose des éléments de reformulation des processus de privatisation.

Table des matières

Introduction	5
1. Origine des politiques de privatisation	6
1.1 La dérive du secteur public	7
1.2 La problématique des privatisations	9
2. Bilan des politiques de privatisation	10
2.1 Portée et limites de l'analyse	11
2.2 L'ampleur des opérations de privatisation	12
2.3 La réalisation des objectifs	14
3. Difficultés des politiques de privatisation	17
3.1 Le poids des contraintes	17
3.2 Le comportement des États	19
3.3 L'interdépendance des politiques structurelles	21
4. Conditions de réussite des privatisations	23
4.1 Définition des privatisations effectives	23
4.2 Préparation des programmes de privatisation	25
4.3 Réalisation des programmes de privatisation	30
Bibliographie	34

Introduction

Durant la dernière décennie, les politiques de privatisation d'entreprises publiques ont suscité un formidable intérêt. La plupart des pays développés ou en développement et, plus récemment les pays de l'Europe centrale et orientale, ont engagé d'ambitieux programmes de transfert de propriété du secteur public au secteur privé. Dans les pays en développement, ces programmes ont été activement soutenus par les organisations internationales au premier rang desquelles l'Agence américaine pour le développement international (USAID) et la Banque mondiale ; cette dernière a d'ailleurs conditionné l'octroi de certains de ses prêts pour l'ajustement structurel à la réalisation d'opérations de privatisation. De fait, la mise en oeuvre de politiques de privatisation est rapidement devenue une priorité pour les gouvernements de nombreux PVD.

Ce mouvement s'inscrit dans le cadre d'un processus plus général de rééquilibrage entre secteur public et secteur privé ; il représente une composante essentielle, mais non exclusive, des politiques visant à réformer le fonctionnement du système économique dans une optique de transition vers une économie de marché. Il s'agit donc là d'un tournant considérable dans la mesure où le désengagement de l'État et la croissance du rôle du secteur privé induisent une refonte globale des stratégies de développement ; ils remettent profondément en question le fonctionnement des différents modèles d'économie mixte généralement dominés ou promus par l'État et marqués, dans bien des cas, par les circonstances de l'accès à l'indépendance politique des pays considérés. Si les opérations de privatisation des entreprises publiques apparaissent dans ce contexte comme un moyen de "redimensionner" le secteur public, elles restent étroitement liées à l'application de politiques conformes aux nouveaux objectifs de la stratégie de développement, notamment la recherche d'une plus grande efficacité économique et l'intégration à l'économie mondiale.

En pratique, le mouvement ne s'est pas toujours appuyé sur une définition satisfaisante de la problématique des privatisations, la controverse théorique sur l'efficacité comparée des propriétés publique et privée ayant constitué l'essentiel du débat et occulté les véritables enjeux qui viennent d'être évoqués. C'est la raison pour laquelle il est utile de commencer cette analyse par un rappel de l'origine des politiques de privatisation avant de tenter un premier bilan des expériences ; l'examen des principales difficultés et des raisons d'insuccès de ces expériences ouvrira la voie à une réflexion sur les conditions de réussite des privatisations dans le cadre des politiques de rééquilibrage entre secteurs public et privé.

1. Origine des politiques de privatisation

La décennie 70 a été caractérisée par une multiplication du nombre des entreprises publiques dans la plupart des PVD. A titre d'exemple, au Maroc, le nombre d'entreprises publiques a quadruplé entre 1969 et 1979, passant de 160 à 617 unités. De même, près des deux tiers des entreprises publiques mexicaines ont été créées entre 1970 et 1982, alors que l'apparition des premières d'entre elles remontait aux années 30. Une telle extension s'est accompagnée d'une diversification multiforme du secteur public, en décalage croissant avec les justifications qui avaient présidé à la création et au renforcement des secteurs publics nationaux dans les années 60, souvent dans le prolongement de l'accession à l'indépendance politique ; les théories dominantes préconisaient alors la réalisation de l'indépendance économique ce qui supposait un développement "auto-centré", fondé sur la substitution aux importations et une industrialisation accélérée, grâce à un secteur public puissant, occupant les "secteurs stratégiques" de l'économie nationale.

Pourtant, au cours des années 70, les entreprises publiques se multiplièrent dans des secteurs "faiblement stratégiques" : activités de service (offices de commercialisation et d'exportation, tourisme, restauration, services financiers...) et, dans une moindre mesure, petite et moyenne industrie. Cette expansion "tous azimuts" du secteur public met en évidence la dérive du rôle de l'État au sein des différents types d'économie mixte des PVD et, en conséquence, l'hétérogénéité de l'appropriation publique à la fin des années 70 ; elle rendait quasi inévitable une réaction en faveur de la sphère privée sous la forme des privatisations.

1.1 *La dérive du secteur public*

La très forte expansion des secteurs publics nationaux a résulté de décisions prises, en fonction des circonstances économiques ou politiques, par des autorités différentes qui n'ont pas nécessairement coordonné leurs actions. Elle a été rendue possible par les importantes ressources financières extérieures dont ont généralement bénéficié les États au cours des années 70 (recettes d'exportations tirées des produits primaires, facilités d'endettement international).

Un premier facteur explicatif de cette croissance des secteurs publics est **la multiplication des opérations de sauvetage** d'entreprises privées en difficulté.

En janvier 1983, au début du mandat du Président de la Madrid, le secteur public mexicain comptait 1 214 entreprises dont près de la moitié avaient appartenu au secteur privé et avaient fait l'objet de telles opérations de sauvetage. De même, au Chili en 1982, la menace d'une faillite généralisée du système bancaire et financier a imposé la nationalisation de la quasi-totalité des banques et compagnies d'assurance à un gouvernement d'orientation libérale, partisan des privatisations. Ainsi, dans les pays considérés, les défaillances de l'initiative et de la gestion privées ont souvent conduit à l'extension du secteur public.

La promptitude du secteur public à absorber les entreprises privées défailtantes révèle un refus par l'État des règles de fonctionnement de la composante privée de l'économie mixte, notamment de la liquidation d'une entreprise comme sanction ultime de son inefficacité. Ceci souligne l'asymétrie qui prévalait dans le partage des responsabilités au sein des différents types d'économies mixtes. Préalable à toute politique de rééquilibrage entre secteurs public et privé et de rénovation des économies dans les PVD, la "privatisation du secteur privé" suppose une pleine reconnaissance par la puissance publique des modes de fonctionnement de ce secteur.

L'expansion du secteur public s'est également appuyée, dans de nombreux pays, sur un fort mouvement de **création de filiales** par des entreprises publiques existantes. A titre d'exemple, sur les 245 entreprises publiques philippines, 179 sont des filiales, créées durant l'application de la loi martiale, du fait de la volonté de certains hauts fonctionnaires de contourner les règles de la gestion publique, jugées trop contraignantes. Le Maroc, la Tunisie et la Malaisie ont connu un processus de filialisation similaire, témoignant ainsi de la relative perte de contrôle de l'État sur la croissance du secteur public.

Toutefois, **les conséquences** d'une telle dérive ont fini par transformer le système au point de le rendre ingérable.

Tout d'abord, l'expansion multiforme du secteur public et la multiplication des réglementations remettaient en cause **la nature même des économies mixtes**. La dynamique auto-entretenu du renforcement de la sphère publique aboutissait à reléguer le secteur privé, local ou étranger, dans un rôle de partenaire progressivement marginalisé.

En second lieu, la méconnaissance par l'État lui-même de l'ampleur et de la composition du secteur public empêchait **toute tentative de restructuration** des entreprises publiques. Pour les entreprises qui avaient trouvé refuge dans le secteur public afin d'éviter la faillite, l'appropriation publique n'était, en principe, qu'une phase transitoire. L'État-sauveteur se fixait comme objectif, du moins en principe, la réhabilitation puis la reprivatisation de ces entreprises. Or, le contrôle opéré par l'État sur les entreprises publiques s'est avéré trop limité pour permettre une restructuration et un assainissement efficaces. L'administration par l'État de ces entreprises se caractérisait par une intervention ponctuelle dans leur gestion, le plus souvent pour imposer des objectifs non économiques. Les entreprises du secteur public ont par conséquent dû faire face à la pire des situations : une immixtion politique ponctuelle se doublant d'une absence de contrôle régulier et approfondi des performances. Les partisans de la restructuration et de la privatisation exploitèrent cette situation pour dénoncer le laxisme et l'incurie de la gestion publique. Ils imposèrent le lancement d'opérations de recensement et d'audit pour remédier à la carence des informations concernant le nombre et les performances des entreprises publiques. Ces opérations ont constitué la première étape des programmes de réforme du secteur public.

Enfin, l'inadéquation entre le caractère structurel de l'expansion du secteur public, notamment sur le plan des programmes d'investissement et des créations d'emploi, et l'instabilité des ressources financières des États contribuait à **fragiliser le système**. Au

début des années 80, le tarissement des sources de financement externe (baisse des termes de l'échange, crise de la dette), conjugué à la réduction des recettes fiscales provoquée par les récessions consécutives à ces chocs externes, ont brutalement déclenché une crise des finances publiques dans la plupart des pays en développement. La mise en application de politiques monétaires orthodoxes dans le cadre des plans de stabilisation économique a encore limité la marge de manoeuvre des gouvernements et considérablement accéléré le réexamen de la question du déficit des entreprises publiques. Ces dernières furent accusées de faire peser sur les budgets un fardeau insupportable et d'utiliser, de manière faiblement productive, les ressources mises à leur disposition. Sur ce plan, la charge financière croissante pour l'État, résultant du sauvetage quasi systématique des entreprises privées a renforcé les critiques concernant les transferts budgétaires vers les entreprises publiques. L'impossibilité de financer l'expansion désordonnée du secteur public a contraint les autorités à envisager des réformes et à accepter la perspective des privatisations comme un remède-miracle à leurs difficultés.

1.2 La problématique des privatisations

Celle-ci a été définie au début des années 80 ; elle s'est articulée autour de deux thèmes :

- (a) La crise aiguë des finances publiques à laquelle ont été confrontés la plupart des pays en développement a révélé la fragilité et l'instabilité des différents types d'économie mixte. Les échecs relatifs des politiques de substitution aux importations et l'état de faillite potentielle du secteur public ont été la traduction d'une croissance économique de plus en plus déséquilibrée. Cette situation a imposé une redéfinition du rôle de l'État et des entreprises du secteur public. Dans une large mesure, la décision de privatiser a donc résulté de la limitation des moyens financiers des États. De ce fait, l'un des objectifs premiers assignés à la privatisation a été de contribuer **à la réduction des déficits budgétaires** courants par l'obtention de revenus de cession.
- (b) La forte influence exercée par la pensée libérale incitait à concevoir le transfert au secteur privé des droits de propriété d'une entreprise publique comme la finalité de la privatisation. Sur la base du postulat selon lequel l'efficacité économique d'une entreprise dépend principalement de la nature des droits de propriété, l'attention fut essentiellement concentrée sur les modalités de cession des actifs publics, les questions afférentes aux structures de marché et au renforcement de la concurrence étant considérées comme indirectement reliées au processus de privatisation.

C'est dans cette optique que des programmes de privatisation furent engagés dans les PVD. La privatisation y était considérée comme une "panacée", permettant, à court terme, de contribuer à l'atténuation de la crise des finances publiques, tout en produisant un effet positif sur l'efficacité économique des entreprises transférées au secteur privé, sur le

développement des marchés financiers et sur la distribution des revenus. Dans certains pays comme la Jamaïque ou le Mexique, les nouvelles équipes au pouvoir partageaient ces orientations. Pourtant, au vu des expériences effectuées, il faut reconnaître que les opérations de privatisation n'ont pas connu, dans la plupart des cas, les résultats escomptés, ni atteint de manière satisfaisante les objectifs qui leur avaient été fixés, faute d'une problématique suffisamment affinée ; c'est ce qu'un premier essai de bilan permettra de préciser.

2. Bilan des politiques de privatisation

Porter un jugement sur les politiques de privatisation mises en oeuvre dans les PVD n'est pas chose aisée pour des raisons tenant en grande partie à des problèmes d'information et qu'il est nécessaire de rappeler pour bien situer les limites de cette analyse. Sous ces réserves, le relatif insuccès de ces politiques peut se mesurer à la lumière de l'ampleur des opérations de privatisation et de la réalisation de leurs objectifs.

2.1 Portée et limites de l'analyse

Pour l'essentiel, trois raisons contribuent à réduire la précision de cette tentative de bilan.

Tout d'abord, le processus de privatisation a souvent été déclenché alors que **le recensement des avoirs publics** était loin d'être exhaustif. De ce fait, il est parfois difficile de déterminer avec exactitude les entreprises privatisées. Cette incertitude quant au nombre des opérations effectuées se trouve renforcée par la faible transparence entourant généralement les transactions.

L'évaluation des résultats des privatisations supposerait ensuite qu'on limite l'analyse aux seules **véritables opérations** de privatisation. Malheureusement, l'abondante littérature concernant la question se caractérise par une certaine imprécision dans la définition du contenu de ces opérations. Les différentes études n'ont en effet attaché qu'une importance formelle aux problèmes de définition et les ont résolus sommairement à l'aide de deux propositions complémentaires. La plus courante est fondée sur le critère de propriété de l'entreprise ; il en découle une définition assez restrictive qui conçoit le transfert de propriété — d'une partie ou de l'intégralité du capital — comme l'élément constitutif de la privatisation. Retenant une approche plus générale, les études de la Banque mondiale (1988) et de la Reason Foundation (1987/89) recensent au contraire les multiples mesures et opérations concourant au renforcement du secteur privé. En conséquence, une cession de 10 pour cent du capital d'une entreprise, un contrat de gestion, la concession d'un bail, une augmentation de capital souscrite par des investisseurs privés, sont indifféremment

comptabilisées comme autant d'opérations de privatisation. L'inconvénient majeur d'une telle approche est de ne pas isoler les cas de "privatisation effective", concept sur lequel on reviendra plus loin.

Enfin, les études portant sur des entreprises privatisées sont encore peu nombreuses. Dans ces conditions, **les impacts micro-économiques** de la privatisation sur la productivité des facteurs, les résultats financiers ou l'emploi, sont difficiles à apprécier. En outre toute évaluation comparative entre la situation antérieure et l'état postérieur à la privatisation pose d'importants problèmes méthodologiques. Le seul mode de comparaison valable consisterait à apprécier, "toutes choses égales par ailleurs", les performances des entreprises privatisées avec celles qu'auraient réalisé les mêmes entreprises demeurées publiques. Mais les opérations de privatisation s'effectuent généralement dans un environnement très évolutif dont il convient alors d'apprécier l'impact sur les performances constatées. Dans les PVD, cette appréciation est particulièrement périlleuse du fait des multiples conséquences induites par la mise en application des programmes de libéralisation économique et financière.

2.2 L'ampleur des opérations de privatisation

Prise comme indicateur du succès ou de l'échec d'une politique, cette ampleur est restée jusqu'à présent assez limitée par comparaison avec le nombre d'entreprises publiques existantes ou le pourcentage de la valeur ajoutée globale provenant du secteur public.

Le cas de la Malaisie est, à ce titre, exemplaire : entre 1983 et 1989, seulement 15 entreprises ont été privatisées sur un total de 988 entreprises publiques. Le détail des opérations permet de mieux apprécier le développement limité du processus. Les trois opérations de cession les plus importantes ont concerné, par offre publique de vente, la compagnie aérienne malaise (MAS), la principale compagnie de transport maritime (MISC) et la loterie nationale (Sport Toto). Les deux premières opérations n'ont porté respectivement que sur 30 pour cent et 17 pour cent du capital de ces entreprises, l'État demeurant, dans le premier cas, l'actionnaire majoritaire (avec 62 pour cent du capital) et, dans le second cas, l'actionnaire de référence (avec 49 pour cent du capital). Le caractère effectif de ces privatisations semble en conséquence loin d'être évident. Le domaine d'activité de la troisième entreprise confère à cette opération de privatisation une valeur essentiellement symbolique. Pour le reste, quelques contrats ont été signés par la puissance publique avec des investisseurs privés pour que ces derniers assurent le financement et la supervision du développement des infrastructures (notamment la construction de la plus grande autoroute du pays) et de l'installation de nouvelles centrales électriques. Précisons que ces opérations ne pourraient être considérées comme des privatisations si une définition centrée sur les transferts de propriété prévalait. De même, en Bolivie, au Ghana, au Maroc, en Tunisie, aux Philippines, les opérations de privatisation ne semblent pas, plusieurs années après leur lancement respectif, avoir connu un développement significatif.

Sur les dix pays en développement étudiés, seuls le Chili (prenant en considération les opérations effectuées depuis 1985), la Jamaïque et le Mexique ont jusqu'à présent mis en application d'importants programmes de privatisation. Les revenus de cession ont représenté en Jamaïque près de 7 pour cent du PIB, soit plus de dix fois le pourcentage obtenu en Malaisie (0.6 pour cent du PIB). Ces chiffres extraits d'Adam et Cavendish (1991) tendent à minorer l'ampleur des privatisations en Jamaïque dans la mesure où ils excluent les revenus dérivés de la concession de baux, modalité utilisée dans près d'un tiers de la quarantaine d'opérations effectuées dans ce pays. Au Chili et au Mexique, ce sont plusieurs centaines d'entreprises qui ont été transférées au secteur privé, local ou étranger. Dans le cas mexicain, le processus de *desincorporacion*, au sein duquel la privatisation a tenu une place prépondérante aux côtés de la liquidation et de la fusion d'entreprises publiques, s'est concentré, entre 1983 et 1988, sur les entreprises de petite et moyenne dimension. Il a permis sur cette période un retrait total de l'État de 15 branches industrielles sur les 25 dans lesquelles il était présent ; environ un tiers de la valeur ajoutée du secteur public étant concerné par cette première vague de *desincorporacion*.

Au-delà de cette simple approche quantitative, la taille des entreprises concernées ainsi que leur secteur d'activité constituent des éléments significatifs d'appréciation. A titre d'exemple, la Jamaïque a privatisé la plus grande banque du pays, la National Commercial Bank, une des plus grandes entreprises industrielles, Carribean Cement, la compagnie de téléphone ainsi que de nombreuses chaînes d'hôtels dans le secteur-clé du tourisme. Au Mexique, à partir de 1987, la deuxième vague du processus de privatisation a affecté des entreprises de grande taille appartenant à des secteurs de première importance : industrie minière (Mexicana de Cobre), transport aérien (Aeromexico), télécommunications (Telmex), secteur bancaire dans sa quasi-totalité. Au Chili, la plupart des grandes entreprises industrielles, des établissements bancaires et financiers ont été cédés au secteur privé. Seules les compagnies exploitant les rentes dérivées du cuivre et du pétrole ont été exclues du processus de privatisation.

2.3 La réalisation des objectifs

Parmi les nombreux objectifs assignés aux privatisations, on sait que la réduction des déficits budgétaires et l'accroissement de l'efficacité économique ont été les plus fréquemment recherchés. Ces deux buts sont d'ordre macro-économique alors que l'impact direct des privatisations est micro-économique : il concerne l'évolution de la situation financière et de la position concurrentielle de chaque entreprise transférée au secteur privé. Dans la mesure où les privatisations sont encore, dans beaucoup de pays, un phénomène embryonnaire, il est clair que leur impact global ne peut être que limité.

Parce qu'elles ont été décidées dans un contexte de crise des finances publiques, les gouvernements ont généralement attendu des privatisations, non seulement des recettes additionnelles résultant de la cession de titres ou d'actifs publics, mais une réduction des

transferts budgétaires vers les entreprises concernées. Une analyse plus attentive interdit un tel optimisme et conduit à penser que leur contribution à **la réduction du déficit budgétaire** ne peut être que marginale ; ceci résulte de plusieurs observations.

- (a) Dans l'hypothèse la plus simple, la cession d'une entreprise publique **bénéficiaire** se résume au remplacement d'un actif physique par un actif liquide en principe de même valeur ; l'impact doit en être apprécié sur plusieurs années. Si les revenus obtenus de la cession d'actifs publics réduisent le déficit budgétaire courant, ils ont pour contrepartie l'extinction des transferts financiers de l'entreprise vers l'État au cours des périodes suivantes. Or, si les prix de cession des actifs ont été calculés en tenant compte de ces bénéfices futurs attendus, l'effet de la privatisation sur les finances publiques doit être nul.
- (b) En fait, l'impact dépend essentiellement de **l'emploi des revenus de cession** par le gouvernement. Pour produire un effet positif durable sur le budget, ces revenus doivent être affectés au désendettement de l'État et entraîner une économie sur les charges financières futures supérieure au rendement qui était attendu des actifs publics. Si, au contraire, l'État augmente ses dépenses courantes du montant des revenus de cession, le déficit budgétaire de l'année en cours restera inchangé, mais il en résultera une dégradation des finances publiques aux périodes suivantes.
- (c) Les problèmes sont différents dans le cas **d'entreprises publiques fortement déficitaires**. Peu attractives pour les repreneurs privés, elles ne sont qu'accessoirement concernées par les opérations de cession ; les économies réalisables par l'État sur les subventions et les dotations en capital sont par conséquent limitées. Il convient alors, soit d'envisager d'autres modalités de privatisation (mise à bail, contrat de gestion), soit de procéder à la liquidation des entreprises concernées, soit encore de les restructurer. Ajoutons que lorsque des efforts sont consentis par la puissance publique en vue de l'assainissement financier d'une entreprise et que ces efforts aboutissent à une opération de privatisation, l'État supporte en fait un coût financier net de transfert de propriété au secteur privé.
- (d) Il faut souligner enfin que sous une évolution favorable **des résultats financiers des entreprises privatisées**, source de rentrées fiscales supplémentaires, l'impact budgétaire final de chaque opération serait généralement nul ou négatif pour les raisons qui viennent d'être indiquées. Mais l'amélioration des performances financières des entreprises ne saurait résulter de l'exploitation de situations non concurrentielles. L'existence de positions et de rentes de monopole est en effet traditionnellement considérée comme contradictoire avec la réalisation d'un optimum économique et, par conséquent, avec l'objectif d'efficacité.

Cet objectif d'efficacité se définit habituellement à l'aide des deux notions d'efficience allocative et d'efficience productive. En bref, **l'efficience allocative** correspond à la meilleure affectation des ressources productives entre leurs différents emplois possibles

dans l'économie ; celle-ci découle du jeu de la concurrence et se traduit par une fixation des prix au niveau des coûts marginaux. Quant à **l'efficacité productive**, elle suppose la meilleure utilisation par les entreprises des ressources dont elles disposent et, par suite, une minimisation de leurs coûts ; l'accroissement de l'efficacité productive des entreprises privatisées est la condition d'un impact positif et durable des privatisations sur les finances publiques. Or, rien ne garantit que la rationalité privée et le mobile de maximisation du profit soient liés à un comportement de minimisation des coûts ou de fixation des prix en fonction des coûts marginaux si la pression concurrentielle reste faible. Comme le soulignent Kay et Thomson (1986), seule l'interaction entre la propriété privée et la concurrence permet d'obtenir des gains d'efficacité dans l'affectation et l'utilisation des ressources productives. En d'autres termes, le transfert des droits de propriété doit s'accompagner d'un renforcement des pratiques concurrentielles sur les marchés des facteurs et des produits.

Sur la base de programmes de privatisation fort inégalement développés selon les pays, force est de constater que les États n'ont pas particulièrement encouragé le développement de structures de marché concurrentielles. Les opérations de privatisation les plus importantes ont concerné des entreprises en position dominante, voire en situation de monopole, sans promouvoir pour autant la concurrence. Les États semblent en effet s'être principalement préoccupés de la réalisation effective des opérations, en privatisant les entreprises les plus attractives en termes de pouvoir de marché et de rentabilité potentielle.

Pour accroître durablement la concurrence et créer les conditions d'une augmentation de l'efficacité économique, l'adoption de réglementations adaptées à la situation nouvelle des entreprises et aux comportements privés s'avère indispensable.

3. Difficultés des politiques de privatisation

Si, dans la plupart des pays en développement, les programmes de privatisation n'ont pas véritablement atteint, à ce jour, leurs objectifs économiques et financiers, cela paraît tenir à trois catégories de raisons : l'existence de nombreuses contraintes entravant le développement satisfaisant de ces programmes, l'attitude ambiguë des États face aux privatisations, une perception insuffisante de leurs relations avec les autres réformes de structure.

3.1 Le poids des contraintes

Le relatif insuccès des politiques de privatisation trouve, dans une certaine mesure, son origine dans l'accumulation des facteurs entravant le bon déroulement du processus.

Tout d'abord, **la phase de démarrage** des opérations de privatisation s'est prolongée du fait de la multiplication des étapes préliminaires telles que la constitution d'organismes spécialisés, la préparation d'un cadre juridique minimal, le recensement et l'audit détaillés

des entreprises publiques. Ces études sur la composition et les performances du secteur public se sont avérées d'autant plus longues et difficiles que la perte de contrôle relative de l'administration sur les entreprises publiques avait été importante.

Le processus de privatisation malais illustre parfaitement la longueur des étapes préparatoires. A l'étude depuis le début des années 80, officiellement considéré comme une priorité avec la publication des *Guidelines on Privatization* en 1985, réaffirmé comme telle lors du plan de privatisation de décembre 1989, le programme malais n'a réellement débuté qu'au cours de l'année 1990. Cette lenteur s'explique par l'important travail de collecte des données économiques et financières sur un millier d'entreprises publiques et par l'organisation détaillée de la procédure de privatisation, tâches respectivement entreprises par la Central Information Collection Unit et l'Economic Planning Unit.

D'une manière générale, diverses options ont été retenues en ce qui concerne la constitution des organismes chargés de mettre en oeuvre les opérations. Deux démarches principales peuvent être dégagées : l'une se caractérise par la formation de commissions spécifiques, soit "autonomes" (Bangladesh et Philippines), soit au niveau ministériel (Malaisie, Maroc, Tunisie) ; l'autre tend à minimiser la bureaucratisation de la procédure en promouvant des décisions *ad hoc* ou décentralisées (Chili, Jamaïque, Mexique). Ces deux conceptions sont à relier aux choix effectués en ce qui concerne le cadre juridique et institutionnel ; leurs avantages et inconvénients seront examinés dans la section suivante.

Une seconde série de contraintes ne freine pas seulement le développement du programme de privatisation, elle en limite aussi les effets positifs. Ainsi, le manque de repreneurs locaux disposant de ressources financières suffisantes, le nombre élevé d'entreprises publiques peu attractives, le faible degré de concurrence interne, l'étroitesse, voire l'absence de marchés financiers, constituent autant de facteurs de blocage. A différents niveaux, ces **contraintes objectives** reflètent l'état de développement de l'économie dans laquelle les privatisations sont amenées à prendre place. Par exemple, les très nombreuses situations de non-concurrence dans les pays en développement soumettent l'impact positif attendu des privatisations en matière d'efficacité économique à la mise en oeuvre parallèle de mesures visant à renforcer la concurrence. De même, les difficultés d'évaluation et de fixation du prix des actifs publics lors de leur cession ne permettent pas à l'État d'en tirer des revenus satisfaisants. Compte-tenu de ces contraintes et des limitations qu'elles imposent à l'impact du processus de privatisation, une reformulation réaliste de ses objectifs et de ses moyens apparaît plus que jamais nécessaire.

L'incertitude constitue un troisième obstacle majeur aux processus de privatisation. Les candidats potentiels, locaux ou étrangers, à la reprise d'entreprises publiques adoptent en effet une attitude prudente devant une double incertitude. La première concerne l'entreprise privatisable elle-même. Le caractère fragmentaire des informations financières disponibles ne permet pas d'évaluer, de manière satisfaisante, l'actif net des entreprises publiques. Cette lacune est particulièrement grave dans la mesure où de nombreuses entreprises publiques des pays en développement enregistrent des niveaux d'endettement exceptionnellement élevés (le financement des investissements s'est le plus souvent effectué

par emprunts bancaires plutôt que sur fonds propres). L'endettement préexistant est en effet perçu par l'investisseur privé comme un facteur de fragilisation de l'entreprise du fait de sa plus grande vulnérabilité aux fluctuations des taux d'intérêt — qui détermineront le montant des frais financiers — et d'un ratio dettes/fonds propres défavorable à l'obtention de nouveaux prêts pour financer la croissance et la modernisation de l'entreprise. Les repreneurs privés potentiels sont en conséquence incités à la prudence.

L'amélioration des informations sur les entreprises privatisables paraît donc être une condition essentielle de la réalisation d'opérations de privatisation.

En outre, l'incertitude politique et économique accentue la défiance des agents privés. Des garanties insuffisantes proposées pour la jouissance des droits de propriété, des anticipations pessimistes concernant la poursuite des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel, mais surtout des perspectives de croissance défavorables, constituent autant d'éléments de freinage des privatisations.

3.2 Le comportement des États

À l'exception de quelques pays comme le Chili ou le Mexique, les privatisations ont été imposées aux gouvernements des PVD. Dans ces conditions, l'attitude des pouvoirs publics à l'égard du processus apparaît tout-à-fait essentielle. En première analyse, les États se trouvent placés dans la situation paradoxale de devoir réduire leur propre pouvoir d'intervention dans l'économie par le transfert au secteur privé d'entreprises publiques. Toutefois, compte tenu de leur perte relative de contrôle sur un secteur public devenu hétéroclite, il est apparu que le "redimensionnement" de la présence publique dans l'économie pouvait aboutir à une intervention plus modeste mais plus efficace. Dans cette perspective, de nombreux gouvernements ont considéré les privatisations comme une politique permettant à la fois de résoudre certaines contradictions dans le fonctionnement des économies mixtes et de satisfaire les exigences de la Banque mondiale.

La réforme du mode de fonctionnement des économies mixtes ne s'effectue pas sans provoquer d'importantes tensions politiques et sociales que les gouvernements tentent de contrôler. Les classes populaires urbaines sont touchées par la suppression des subventions aux biens de consommations et par les compressions de personnel dans l'administration et les entreprises publiques. Les hauts fonctionnaires voient leur pouvoir battu en brèche par la réduction de l'intervention directe et indirecte de l'État dans l'économie. Les "chercheurs de rente" (*rent-seekers*) privés redoutent la disparition de la sphère lucrative des contrats publics et des situations factices de non-concurrence. Menacés par la remise en cause de l'orientation populiste traditionnelle, ces différents groupes sociaux pourraient, pour préserver les avantages acquis, constituer des alliances politiques afin de paralyser le processus de réforme.

Les gouvernements ont dû intégrer cette dimension politique dans la mise en oeuvre des politiques de privatisation. Ils ont privilégié les méthodes permettant de démontrer que le processus ne s'effectue pas au seul bénéfice des groupes financiers puissants, nationaux ou étrangers. Ainsi, l'offre publique de vente, bien qu'elle soit délicate à réaliser du fait de l'étroitesse des marchés boursiers dans la plupart des pays considérés, est souvent retenue lors des cessions politiquement difficiles (cessions concernant une entreprise en situation de monopole, possédant un prestige national ou appartenant à un secteur de première importance). L'offre publique de vente est un moyen de "démocratiser" l'actionnariat auprès des classes moyennes, principaux acquéreurs des actions offertes, et dont le soutien est recherché par les gouvernements réformateurs. Cette participation populaire au capital des grandes entreprises publiques est rendue attractive par les importantes plus-values que laissent entrevoir les fortes décotes appliquées aux prix de souscription. Elle constitue, en outre, un garde-fou contre une éventuelle re-nationalisation. Le Chili a privilégié cette considération depuis 1985, en favorisant la multiplication des petits porteurs individuels. Le Mexique et la Malaisie, mais aussi le Bangladesh et la Jamaïque, ces derniers possédant des marchés boursiers embryonnaires, ont largement eu recours aux offres publiques de vente. Mais du fait de la capacité d'absorption réduite de ces marchés boursiers et de la longueur des étapes préparatoires, l'usage de cette modalité est limité aux seules grandes entreprises. Par ailleurs, la réalisation de l'objectif politique que constitue la participation populaire au processus de privatisation induit un coût financier mesuré par des revenus de cession plus faibles du fait de l'importance de la décote et des coûts élevés de transactions (*underwriting*, promotion).

Parallèlement, les gouvernements ont accordé une attention extrême aux réactions du personnel des entreprises publiques. Par exemple, les autorités malaises ont édicté des conditions très précises pour ce qui concerne la situation des employés à l'issue du transfert de propriété. Selon les dispositions adoptées, les repreneurs privés s'engagent à employer tout salarié ayant choisi de rester dans l'entreprise après sa privatisation et de maintenir les avantages sociaux acquis. De manière différente, certains pays réservent une partie du capital des entreprises privatisées aux salariés. L'ampleur de la participation des salariés est définie soit au cas par cas comme au Chili, soit par décret comme au Bangladesh, la *Denationalization Amendment Ordinance* de juin 1987 fixant à 15 pour cent la part du capital des entreprises privatisées réservée à leurs employés.

L'attitude de l'État face à la mise en oeuvre des privatisations souligne l'importance des considérations socio-politiques. La "faisabilité" politique des privatisations impose des contraintes qui peuvent limiter les impacts positifs sur les objectifs financiers et économiques. Ainsi, les contraintes d'emploi imposées au repreneur privé réduisent les revenus obtenus de la cession mais aussi la marge d'amélioration des résultats financiers de l'entreprise. En conséquence, l'impact positif sur le budget de l'État est réduit et la mise en oeuvre des privatisations ne s'effectue pas dans un environnement politique propice à la réalisation des objectifs initiaux.

3.3 L'interdépendance des politiques structurelles

Le relatif insuccès des privatisations s'explique encore par la finalité inadéquate qui leur avait été assignée. Comme on l'a signalé plus haut, elles ont souvent été conçues comme un simple transfert de propriété et un expédient face à la crise aiguë des finances publiques. Elles ne pouvaient atteindre, dans ces conditions, que des résultats limités. Pour déterminer le rôle que peuvent jouer les privatisations dans les PVD, il convient de les replacer dans le cadre plus global de la réforme des économies mixtes. Cette réforme repose sur un renforcement des mécanismes du marché et une intégration à l'économie mondiale. Elle suppose un durcissement de la contrainte budgétaire pour les entreprises du secteur public (contrôle plus étroit de l'État) comme pour celles du secteur privé (abandon des procédures de sauvetage systématique par la puissance publique) et un accroissement de la concurrence interne et extérieure. Les objectifs d'efficacité et de compétitivité poursuivis appellent un rééquilibrage entre secteurs, le "redimensionnement" du secteur public conférant désormais au secteur privé un rôle moteur dans la croissance. Dans cette perspective, les privatisations apparaissent comme une politique contribuant à la rénovation de l'économie mixte. Elles semblent particulièrement indiquées pour réduire la présence de l'État dans les secteurs d'activité où celle-ci s'était développée sans réelles justifications au cours de la décennie 70. Ce renversement de tendance semble toutefois indissociable des mesures de libéralisation économique et financière, et cela d'autant plus que les gouvernements sont amenés à envisager la privatisation d'entreprises publiques dans des activités imparfaitement concurrentielles.

En effet, une proportion non négligeable d'entreprises publiques est souvent spécialisée dans une seule filière de production ou de distribution et bénéficie d'une protection vis-à-vis de la concurrence interne et externe. Les gouvernements ont donc à définir pour chaque entreprise privatisée les modalités les plus appropriées en vue d'un renforcement effectif et durable de cette concurrence. D'une manière générale, la reconnaissance des relations étroites existant entre les privatisations et les mesures visant à soumettre une partie croissante de l'économie des PVD à l'action des forces du marché permet d'améliorer la cohérence générale des réformes.

Si les difficultés auxquelles se sont heurtées les expériences de privatisation résultent en partie d'une perception insuffisante de l'interdépendance des politiques structurelles, du moins ouvrent-elles la voie à une réflexion sur les conditions de réussite des réformes en cours.

4. Conditions de réussite des privatisations

Les succès comme les échecs enregistrés par les expériences des dix pays retenus dans l'ouvrage de Bouin et Michalet (1991) fournissent une série d'enseignements à retenir en vue d'une meilleure formulation des programmes de privatisation. Sans prétendre à l'exhaustivité, cette reformulation concernera successivement la définition des privatisations, la préparation des programmes et leur réalisation.

4.1 Définition des privatisations effectives

L'insuffisance des définitions classiques du processus de privatisation ne permet pas d'apprécier de manière satisfaisante les différentes situations qui peuvent caractériser une entreprise privatisée. Un effort de clarification et de précision reste donc indispensable pour circonscrire les privatisations effectives.

Dans la conception traditionnelle, la notion de privatisation se réduit généralement aux cessions d'actions ou d'actifs publics à des repreneurs ou acquéreurs privés. Cette conception tend à assimiler l'évolution de la répartition du capital de l'entreprise entre actionnaires publics et privés à l'évolution de sa gestion, ce qui aboutit à une double limitation :

- (a) Elle exclut les cas où **transfert de propriété et évolution de la gestion ne sont pas liés**. Une réforme complète de la gestion, par la concession de baux ou de contrats de gestion, peut s'effectuer sans modifier la répartition du capital, c'est-à-dire sans affecter les droits de propriété de l'État. Ces modalités sont appliquées lorsque, dans certains cas (privatisations politiquement difficiles, secteurs faiblement concurrentiels), l'État souhaite tirer parti de cette déconnexion entre propriété et gestion. À l'inverse, une cession partielle ou intégrale du capital d'une entreprise au profit du secteur privé, ne conduit pas nécessairement à une transformation substantielle du mode de gestion de l'entreprise considérée. Ce cas de figure se présente, soit du fait du comportement antérieur de l'entreprise publique (adoption dans le cadre de la restructuration d'objectifs et de critères appartenant à la gestion privée), soit en raison de la nature de l'environnement réglementaire (certaines contraintes d'emploi, de tarification ou d'équipement limitent le champ d'application de la rationalité privée), soit, enfin, parce qu'au-delà du transfert de propriété, le contrôle effectif de l'entreprise n'est pas transféré à l'investisseur privé.
- (b) Elle ne permet pas de **localiser avec précision le pouvoir de contrôle** sur l'entreprise privatisée. En principe, le contrôle d'une entreprise échoit à celui des actionnaires qui est en mesure d'imposer une gestion conforme à ses objectifs. Il apparaît toutefois difficile de proposer un seuil de participation privée au capital d'une entreprise qui permette de juger de la réalité du transfert de contrôle. À l'issue d'une opération de cession portant sur 51 pour cent du capital, l'État demeure souvent l'actionnaire de référence et conserve *in fine* le contrôle effectif de

l'entreprise ; ceci est notamment le cas lorsqu'après une offre publique de vente, l'actionnariat privé se compose de milliers de petits porteurs. Inversement, une cession minoritaire du capital d'une entreprise à un investisseur privé, si la vente est interprétée comme la première étape d'un retrait total de la puissance publique (exemple des cessions chiliennes) ou si l'État adopte une attitude permissive (en s'attribuant des actions sans droits de vote ou en créant des *Golden Shares*), est susceptible de transférer le contrôle effectif de l'exploitation.

Sur la base de cet essai de clarification des rapports entre propriété, contrôle et gestion, il devient possible de mieux cerner **les déterminants du caractère effectif** d'une opération de privatisation.

- (a) Une privatisation est "effective" si le repreneur/contractant privé assure l'ensemble des fonctions et activités de l'entreprise non explicitement définies par l'État. La capacité de l'agent privé à appliquer sa rationalité dans la gestion de l'entreprise dépend du degré de contrainte exercé par l'environnement réglementaire, notamment pour les décisions prises en matière d'emploi, de tarification et d'équipement. Dans cette optique, des règles du jeu claires doivent être définies pour que, d'une part, l'objectif de maximisation de l'utilité du repreneur puisse être poursuivi au travers de l'activité de l'entreprise privatisée, et, d'autre part, que l'exploitation de l'entreprise ne s'effectue pas au détriment de la collectivité (concurrents, salariés, consommateurs). L'adaptation du cadre réglementaire et, par conséquent, l'attitude de l'État sont décisifs comme on le verra plus loin.
- (b) La privatisation "effective" suppose également que le repreneur privé prenne en charge les coûts financiers liés à la modernisation et au développement de l'entreprise mais aussi, le cas échéant, les pertes financières enregistrées. La différence fondamentale entre la privatisation effective et la restructuration se situe sur ce plan de l'engagement financier des actionnaires privés. Dans le cadre de la restructuration ou de la privatisation par contrats de gestion, l'État demeure le principal bailleur de fonds des entreprises publiques. A la suite d'une opération de cession ou de la concession d'un bail, les repreneurs privés deviennent financièrement responsables de l'évolution des résultats d'exploitation. Ceux parmi les actionnaires qui possèdent le contrôle effectif de l'entreprise exercent une pression continue sur les gestionnaires, restaurant à la fois la menace de leur éviction et un régime d'incitations lié aux résultats de l'entreprise. De cette réduction de l'asymétrie des relations entre le noyau dur de contrôle et les gestionnaires dépend une grande partie des gains attendus en matière d'efficacité économique.

4.2 Préparation des programmes de privatisation

La conception d'un programme de privatisation est essentielle pour deux raisons : elle conditionne l'efficacité dans la réalisation des opérations, en particulier leur durée, et elle détermine les procédures devant assurer la transparence et, par suite, le caractère irréprochable de ces opérations. Elle suppose un cadre institutionnel approprié et une sélection précise des "entreprises-cibles" à privatiser.

S'agissant **du cadre institutionnel**, les résultats enregistrés dans les pays étudiés sont assez peu encourageants, tant sur le plan de l'exécution que de la transparence. Les premières phases des opérations de privatisation se sont généralement avérées considérablement plus longues que prévu. Hormis les manoeuvres dilatoires éminemment politiques, l'organisation du processus s'est heurtée, sur le plan technique, à l'impréparation de l'administration et à l'insuffisance des informations disponibles sur les entreprises publiques. Face à ces contraintes, deux approches ont été développées, l'une reposant sur la préparation d'un cadre détaillé et une importante intervention administrative, l'autre s'appuyant sur des structures juridiques minimales et un processus administratif simplifié. L'analyse de ces deux approches permet de tirer certains enseignements concernant le couple efficacité/transparence. Elle se fonde en partie sur l'étude comparative effectuée par Wilson (1991) sur les expériences du Nigéria et de la Côte d'Ivoire.

- (a) Lorsqu'une **approche détaillée** est retenue (Ghana, Malaisie, Nigéria, Philippines), le processus de privatisation ne s'engage pas avant que la totalité des conditions considérées comme préalables soient remplies. En règle générale, ces conditions sont les suivantes : i) création d'un organe de privatisation doté d'une personnalité juridique, ii) adoption d'une loi ou d'un décret-loi spécifiant les modalités de transfert de propriété au secteur privé, iii) adoption de dispositions concernant notamment les litiges éventuels consécutifs aux opérations et la situation des travailleurs des entreprises privatisées, iv) publication d'une liste distinguant les différentes actions pour chaque entreprise publique (privatisation, restructuration, fusion, liquidation...). L'accomplissement de l'ensemble de ces mesures, et plus particulièrement la dernière qui suppose l'aboutissement des travaux de collecte de l'information sur les entreprises publiques, ralentit considérablement le lancement du processus. En outre, l'exécution du programme repose sur un appareil administratif lourd et nécessite de nombreuses interventions d'organismes de conseil étrangers. L'avantage attendu de cette méthode est l'exercice d'un contrôle permanent (absence de privatisations "sauvages", disponibilité de l'information à chaque étape). Pourtant, les procédures les plus minutieusement détaillées n'écartent pas totalement le manque de transparence lorsque des investisseurs étrangers ou nationaux bénéficient de mécanismes de conversion de dettes pour financer les opérations de rachat. Il semble également difficile de prévenir par des dispositions juridiques et légales, les pressions politiques, le clientélisme et la corruption lors des procédures d'appel d'offres. De même, le problème de l'évaluation des actifs de l'entreprise privatisable, qui pose

implicitement celui — plus politique — de la cession du patrimoine public à des intérêts privés, locaux ou étrangers, ne peut être traité de manière satisfaisante au cours d'un audit généralisé du secteur public.

- (b) A l'opposé, il est attendu **des approches minimalistes** la possibilité d'engager les privatisations sans création d'entités administratives autonomes, sans un arsenal de dispositions juridiques, sans un recensement exhaustif des entreprises publiques. Les opérations sont traitées selon des procédures *ad hoc*. Certains de ces éléments caractérisent, entre autres, les programmes chilien, ivoirien, jamaïcain et tunisien. Ces procédures au cas par cas sont censées promouvoir flexibilité et rapidité, souvent au détriment d'une parfaite transparence. En effet, leur caractère discrétionnaire limite la disponibilité des informations ; la liste des entreprises privatisées ainsi que les conditions de transaction demeurent le plus souvent officieuses, alimentant les rumeurs et donnant des arguments aux adversaires des privatisations. L'effet sur les repreneurs potentiels peut se révéler désastreux et réduire les avantages attendus en matière d'efficacité et de flexibilité, en particulier lorsque des poursuites judiciaires sont engagées à la suite des premières opérations de privatisation.
- (c) L'analyse des faits tend ainsi à réfuter l'opposition tranchée entre les méthodes ; elle incite à préférer **une approche médiane** susceptible de promouvoir la transparence des opérations et l'équité des procédures d'appel d'offres, tout en minimisant la bureaucratisation du processus et les délais de mise en oeuvre. Pour ce faire, il convient de favoriser la décentralisation administrative pour la préparation des dossiers ainsi que pour le montage technique des opérations. L'exemple de la Jamaïque illustre les avantages inhérents à cette approche. La plupart des 40 opérations effectuées dans ce pays ont été conduites directement par l'organisme de tutelle de l'entreprise privatisable (ministère, holding financier ou entreprise publique-mère). Un recensement et un audit exhaustifs de l'ensemble du secteur public n'apparaît pas dans ces conditions indispensable. Pour des opérations ponctuelles, des procédures *ad hoc* sous la responsabilité du Premier Ministre ont été mises en place. C'est ainsi que la réalisation de l'offre publique de vente de la National Commercial Bank of Jamaica prit moins de dix mois entre la décision politique et la première cotation à la Bourse de Kingston. En tout état de cause, l'adoption de dispositions légales claires concernant les droits de propriété, la participation des entreprises étrangères et la compétence de l'organisme chargé de la réalisation de l'opération (notamment dans les pays à constitution fédérale) apparaît nécessaire afin de fixer un cadre normatif

En ce qui concerne **la sélection des "entreprises-cibles"**, le processus de privatisation devrait normalement se concentrer, au moins dans un premier temps, sur les entreprises créées ou entrées dans le secteur public au cours des années 70. Un tel choix présenterait plusieurs avantages.

- (a) Comme on l'a signalé précédemment, les entreprises devenues publiques durant cette période l'ont été le plus souvent sans réelles justifications économiques. Leur sortie du secteur public rencontrerait de faibles résistances sociales et politiques dans la mesure où elles n'appartiennent pas aux secteurs d'activité considérés par l'État comme étant "stratégiques". Le réservoir d'entreprises privatisables dans ces secteurs pour lesquels l'intervention de l'État n'est jugée ni exclusive, ni prioritaire est potentiellement important. Un rapide aperçu de la répartition sectorielle de la population des entreprises publiques met en évidence le nombre élevé d'entreprises dans des secteurs d'activité tels que les transports, le tourisme, les services et les activités industrielles diverses. Plusieurs centaines d'entreprises dans les dix pays considérés seraient ainsi concernées.
- (b) Ces entreprises publiques sont généralement de taille moyenne et évoluent dans des secteurs plutôt concurrentiels. Elles semblent, par conséquent, mieux adaptées aux moyens financiers dont disposent les repreneurs locaux. En outre, les risques liés à l'application de la rationalité privée dans des structures de marché faiblement concurrentielles sont limités. La privatisation massive de ces entreprises de petite et moyenne dimension s'inscrit aisément dans le cadre d'un processus décentralisé : elles sont le plus souvent détenues par des holdings industriels ou financiers publics (CORFO au Chili, SOMEX ou NAFINSA au Mexique, NDC aux Philippines...) pouvant préparer et organiser une procédure transparente d'appel d'offres.
- (c) La diminution rapide de la taille du portefeuille public devrait permettre un contrôle plus efficace sur un nombre réduit d'entreprises publiques, ce qui faciliterait la conduite des actions de restructuration engagées par l'État. En tout état de cause, ce dernier s'est avéré incapable de gérer les conséquences de la prolifération des entreprises publiques, maintenant un nombre important d'entre elles dans une situation de faillite potentielle.
- (d) Le passage à une seconde phase des programmes de privatisation apparaîtrait plus aisé en raison de l'expérience acquise dans la réalisation de multiples opérations portant sur des petites et moyennes entreprises. Cette seconde phase concernerait de grandes compagnies nationales, comme ce fut le cas dans le programme mexicain. La décomposition des programmes de privatisation en deux phases ne signifie pas qu'une opération de privatisation de grande envergure ne puisse être envisagée, si l'opportunité s'en présente. Mais cette décomposition traduit surtout l'impossibilité d'une privatisation massive et rapide des grandes entreprises publiques du fait de l'insuffisance de moyens financiers à la disposition du secteur privé local et de la prudence des investisseurs étrangers. La seconde phase concernerait également les entreprises pour lesquelles une action de restructuration aurait été préalablement engagée. Il paraît donc préférable d'envisager une privatisation "de masse" pour les petites et moyennes entreprises publiques plutôt que de se polariser sur quelques grandes compagnies nationales. On ne doit d'ailleurs pas exclure la perspective suivant laquelle la privatisation d'un grand

nombre de petites et moyennes entreprises pourrait déclencher une dynamique accélérant l'ensemble du processus de transformation et de rénovation du système économique dans les pays considérés.

4.3 Réalisation des programmes de privatisation

Au sens strict, la mise en oeuvre des programmes suppose un choix de techniques. Cependant, l'interdépendance et la cohérence des réformes visant la modernisation des économies mixtes du monde en développement exigent une adaptation parallèle du cadre réglementaire, véritable condition d'efficacité de ces mêmes programmes.

La multiplicité des techniques de privatisation traduit la diversité des situations tant au niveau des entreprises privatisables que des conditions extérieures de réalisation des programmes (objectifs du gouvernement, contraintes de financement...) (voir Bouin et Michalet, 1991 et Ramanadham, 1991). En fait, les pays en développement de l'échantillon de référence ont largement privilégié les opérations de cession comme modalité de privatisation. Au regard de la problématique dominante au début des années 80, un tel constat ne saurait surprendre. Encore faut-il rappeler que la plupart de ces pays n'offrent pas les conditions satisfaisantes pour la réalisation et le succès de telles opérations.

- (a) **Sur le plan financier**, les opérations de cession par ventes privées ou par offre publique de vente se heurtent à une double insuffisance. D'une part, le manque de repreneurs locaux disposant d'importantes capacités de financement est patent. Une procédure concurrentielle d'appel d'offres n'est, par conséquent, envisageable que pour la vente des petites et moyennes entreprises publiques. D'autre part, les structures bancaires et boursières sont souvent insuffisantes, limitant les possibilités de financement des opérations de cession. A titre d'exemple, le succès mitigé de l'offre publique de vente de la Caribbean Cement, quelques mois après la réussite de celle de la National Commercial Bank of Jamaica, souligne la faible capacité d'absorption des marchés boursiers dans certains pays en développement.
- (b) **Sur le plan de l'estimation** de la valeur des entreprises privatisables, l'impossibilité d'apprécier leur rentabilité future du fait des évolutions des coûts de production, des prix de vente et des débouchés pendant et après la phase de libéralisation, s'oppose à la détermination précise d'un prix de cession. Ceci est un inconvénient majeur dans la mesure où l'incertitude concernant la valeur présente et future de l'entreprise est un facteur d'éviction des repreneurs potentiels.
- (c) **Sur le plan du contrôle** des entreprises privatisées, l'opération de cession ne constitue pas en soi une option satisfaisante. Dans les pays en développement, les cessions portent le plus souvent sur une fraction du capital, l'État demeurant l'actionnaire de référence. Il en résulte une dualité des objectifs poursuivis par l'entreprise (sociaux et politiques pour l'État, financiers pour les investisseurs

privés) qui est de nature à compliquer les prises de décisions et l'exploitation. Dans le cas particulier des offres publiques de vente, la dispersion du capital limite les possibilités de contrôle des dirigeants des grandes entreprises privatisées.

La cession ne devrait donc pas être automatiquement privilégiée. La pluralité des techniques de privatisation favorise le choix au cas par cas de la modalité la plus appropriée compte tenu des objectifs du gouvernement. A ce titre, la multiplication des opérations combinant plusieurs méthodes souligne la préférence croissante des pouvoirs publics envers les procédures mixtes de transferts de gestion ou de propriété. Cette approche reflète aussi la spécificité des contraintes s'imposant à chaque pays en développement.

Il convient en particulier de mettre l'accent sur deux modalités encore relativement peu utilisées, mais qui comportent des avantages certains dans les domaines abordés ci-dessus.

La première est l'**augmentation de capital** non souscrite par les actionnaires publics. Elle présente en effet un double avantage : d'une part, elle profite essentiellement à l'entreprise privatisée. L'injection d'argent frais par les investisseurs privés au titre de la souscription à l'augmentation de capital, contribue à la recapitalisation de l'entreprise et au financement des investissements de modernisation nécessaires à son développement. L'augmentation de capital ne génère pas de revenus pour l'État, limitant ainsi les problèmes afférents à l'utilisation des produits de cession. Cependant, elle n'est pas neutre sur le plan des finances publiques. Le secteur privé, en se substituant à la puissance publique dans le financement des activités de l'entreprise, permet à l'État de réduire considérablement les dotations en capital et les subventions destinées au financement des investissements. D'autre part, le financement de l'effort de modernisation de l'entreprise donne à l'investisseur privé un rôle décisif dans l'orientation des investissements productifs et dans l'exploitation de l'entreprise. Le contrôle sur les activités de l'entreprise par l'investisseur privé met celui-ci en position d'estimer la valeur de l'entreprise et, le cas échéant, de formuler des propositions de rachat pour une partie additionnelle du capital. La souscription privée à l'augmentation des fonds propres permet donc une dilution progressive de l'intervention de l'État dans la gestion et l'exploitation de l'entreprise, tout en favorisant l'émergence d'un contrôle privé interne.

Une seconde modalité est le **rachat de l'entreprise par ses employés**. Elle a été rarement utilisée dans les pays étudiés ; la raison principale de cette carence réside dans l'incapacité des établissements bancaires de prêter aux salariés proposant un plan de reprise attractif, les fonds nécessaires au rachat de leur entreprise. Les risques encourus par la banque sont pourtant assez limités dans la mesure où l'endettement contracté par les salariés a pour contrepartie les actifs de leur société. L'avantage d'une telle procédure est de transférer doublement le contrôle de l'entreprise à des agents diffusant la rationalité privée : d'une part, les banques sélectionnent les projets de reprise présentant le meilleur couple risque/profitabilité potentielle, d'autre part les salariés-proprétaires forment le noyau de contrôle de l'entreprise.

L'adaptation du cadre réglementaire en parallèle avec les opérations de privatisation est une dimension essentielle du processus de rénovation et de modernisation des économies en développement. Dans le système qui s'instaure, les nouveaux principes de référence sont la rationalité privée et la concurrence. Ils imposent de nouveaux critères d'évaluation des performances : la compétitivité, l'efficacité économique, la rentabilité financière.

Ayant accepté la prééminence des forces du marché, l'État doit à la fois en favoriser l'émergence et en pallier les déficiences. Le renforcement et la protection des pratiques concurrentielles constituent un élément décisif de la réussite des programmes de privatisation ; la concurrence sur les marchés des produits et des facteurs est en effet le plus puissant stimulant et le moyen de contrôle le plus efficace de la rationalité privée. Par ailleurs, les privatisations entraînent une obsolescence des réglementations en vigueur. Un processus de re-réglementation peut alors être nécessaire pour préserver les conditions d'obtention d'un optimum économique. Les gouvernements ayant engagé de vastes programmes de privatisation ne peuvent occulter ces deux éléments.

Trois exemples mettent en évidence la nécessité d'adapter le cadre réglementaire à l'issue de la privatisation. Tout d'abord, le transfert au secteur privé d'entreprises générant d'importants effets externes négatifs, telle la pollution de l'environnement, conduit à l'adoption de nouvelles normes de protection. Ensuite, la privatisation d'entreprises de transports ou de télécommunications pose le problème de l'accès à ces services pour les catégories sociales défavorisées et celui de la couverture territoriale des régions éloignées. Certaines lignes de transport, certains réseaux de télécommunications, certains services de distribution d'eau ou d'électricité pourraient être abandonnés, parce que jugés insuffisamment rentables par les nouveaux exploitants privés. Lorsque de tels services publics sont privatisés, la fixation de clauses contraignantes concernant la prestation des services par le repreneur ou le contractant privé, apparaît indispensable. Enfin, dans le cas de la privatisation d'entreprises possédant un "pouvoir de marché", la re-réglementation a pour objet d'éviter que l'application de la rationalité privée ne s'effectue au seul bénéfice du repreneur et au détriment de l'ensemble des autres agents économiques. La prolongation de certaines contraintes de tarification pourrait alors être décidée, une privatisation effective sans contrôle réglementaire s'avérant dans ce cas sous-optimale en terme de bien-être collectif.

Une attention insuffisante a jusqu'à présent été portée à ces problèmes. La privatisation dans le secteur des télécommunications, souvent concerné dans la mesure où l'État ne possède plus les moyens financiers d'assurer la modernisation et le développement des réseaux (Chili, Jamaïque, Malaisie et Mexique), illustre parfaitement cette situation. Les possibilités de contrôle de ces monopoles naturels (création d'un organisme de surveillance, adoption de contraintes de tarification), n'ont que rarement fait l'objet d'études approfondies. En tout état de cause, la difficulté d'encadrer le comportement du monopoleur privé (problèmes d'information, de contrôle ..., mis en évidence dans un tout autre contexte que celui des PVD par l'expérience britannique) conduit à s'interroger sur le choix entre la modernisation des réseaux et le transfert de monopole au secteur privé. De manière plus

générale, l'arbitrage de l'État en matière de privatisation d'entreprises publiques dépend de ses capacités financières, du choix des secteurs "stratégiques", de ses priorités de développement.

Quoiqu'il en soit, toute stratégie nationale de privatisation doit être définie au regard de sa cohérence avec l'orientation globale des réformes économiques mises en oeuvre pour la rénovation des économies mixtes dans les pays en développement.

Bibliographie

- Adam, C. et S. Cavendish (1991), *Can Privatization Succeed? Economic Structure and Programme Design in Eight Commonwealth Countries*, Development Studies Working Papers, Centro Studi Luca D'Agliano-Queen Elizabeth House, n° 34, février.
- Banque mondiale (1988), *Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises*, World Bank Technical Paper, 3 volumes, n° 90, Washington D.C.
- Bouin, O. et Ch-A. Michalet (1991), *Le rééquilibrage entre secteurs public et privé : l'expérience des pays en développement*, Études du Centre de Développement, OCDE, Paris.
- Kay, J. et D. Thompson (1986), "Privatisation: A Policy in Search of a Rationale", *The Economic Journal*, Vol. 96.
- Pirie, M. (1988), *Privatization*, Wilwood House, Aldershot.
- Ramanadham, V. (1991), *Privatization in Developing Countries*, United Nations Development Programme, New York.
- Reason Foundation (1987, 1989), *Second (and Third) Annual Report on Privatization*, Santa Monica, C.A.
- Vickers, J. et G. Yarrow (1988), *Privatization: an Economic Analysis*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Wilson, E. (1991), "Forms of Divestiture in Nigeria and Côte d'Ivoire", contribution au séminaire sur "Le financement et la mise en oeuvre de la privatisation", 4/5 avril, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.

CAHIERS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU CENTRE DE DÉVELOPPEMENT

Le Centre de Développement s'efforce, dans ses activités de recherche, d'identifier et d'analyser les problèmes qui vont se poser à moyen terme, dont les implications concernent aussi bien les pays Membres de l'OCDE que les pays non membres, et d'en dégager les lignes d'action pour faciliter l'élaboration de politiques adéquates.

Les *Cahiers de politique économique* présentent sous une forme concise, facile à lire et à assimiler, les résultats des travaux de recherche du Centre. De par sa diffusion rapide, large et ciblée, cette série est destinée plus particulièrement aux responsables politiques et aux décideurs concernés par les recommandations qui y sont faites.

La privatisation des entreprises publiques est entrée dans le quotidien de l'activité des gouvernements des pays en développement. Elle semble avoir perdu sa forte connotation idéologique du début des années 80. La persistance des problèmes économiques a conduit les dirigeants politiques à un plus grand réalisme. La privatisation apparaît aujourd'hui comme une composante essentielle du rééquilibrage des économies en développement en faveur du secteur privé. Accepté dans son principe, il convient désormais de définir des politiques de privatisation adaptées aux contraintes économiques, financières et sociales des pays en développement. Tel est l'objet de ce cahier qui propose des éléments de reformulation des processus de privatisation.