

La privatisation dans les pays en transition

Leçons de la première décennie

Oleh Havrylyshyn
Donal McGettigan



La privatisation dans
les pays en transition
Leçons de la première décennie

Oleh Havrylyshyn
Donal McGettigan



©1999 Fonds monétaire international

Directrice de la collection
J.R. Morrison
Département des relations extérieures du FMI

Couverture
Massoud Etemadi
Section des travaux graphiques du FMI

Édition française
Division française
Bureau des services linguistiques du FMI
Traduction : Jeanne Bouffier
Correction & PAO : Anne Rousseau

ISBN 1-55775-832-8

ISSN 1020-7724

Août 1999

Pour obtenir les publications du FMI,
adressez votre commande à :

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, DC 20431 (U.S.A.)
Téléphone : (202) 623-7430 Télécopie : (202) 623-7201
Messagerie électronique : publications@imf.org
Internet : <http://www.imf.org>

Préface

La collection des Dossiers économiques vise à présenter à un vaste public de non-spécialistes quelques-uns des sujets d'actualité sur lesquels travaillent les services du FMI. La matière provient pour l'essentiel des Documents de travail, études techniques qui sont établies par des membres des services du FMI et des chercheurs invités, ainsi que de documents de synthèse.

Ce Dossier économique n° 18 développe une question étudiée à l'origine dans le Document de travail WP/99/6, «Privatization in Transition Countries: A Sampling of the Literature», par Oleh Havrylyshyn et Donal McGettigan. La version anglaise de cette brochure a été préparée par Charles S. Gardner; elle est affichée sur le site du FMI (<http://www.imf.org>). Les lecteurs peuvent se procurer le Document de travail au prix de 7 dollars auprès du Service des publications du FMI ou en obtenir le texte intégral sur le site susmentionné.

La privatisation dans les pays en transition : leçons de la première décennie

Il y a dix ans, avec l'effondrement de l'Union soviétique et le lancement de réformes visant à assurer l'établissement de l'économie de marché dans un grand nombre des anciennes économies socialistes de l'Europe du Centre et de l'Est, la perspective de privatiser les entreprises publiques peu efficaces était le sujet de choix des ouvrages populaires et spécialisés. En tant qu'événement de premier plan symbolisant le passage de la planification centrale au capitalisme, la privatisation semblait offrir la possibilité d'en finir avec les insuffisances de la planification centrale — de libérer les ressources et talents de cette vaste région et d'aligner son niveau de vie sur celui des pays industrialisés.

Quelles sont les grandes leçons à tirer de l'expérience de ces dix dernières années? Une transformation sans précédent s'est déjà produite dans ces pays, du fait de leur passage de la planification centrale à une économie de marché plus compétitive. Si elle a été marquée par des succès, leur histoire récente s'est aussi caractérisée par de gros échecs, en particulier dans le cas de la Russie et d'autres pays de l'ex-Union soviétique. Aussi leur reste-t-il dans l'ensemble beaucoup à accomplir pour faire de la vision initiale — celle d'une plus grande liberté et d'une vie meilleure — une réalité.

Tout d'abord, revenons un peu en arrière. Il y a dix ans, les analystes déclaraient qu'il n'y avait pas de théorie sur laquelle s'appuyer pour guider le déroulement pratique du processus de transition, reconnaissant seulement les théories du capitalisme et du socialisme.

Cela est peut-être encore vrai, en ce sens que ce n'est que maintenant qu'un nouveau consensus commence à se dégager, mais il n'est pas si difficile de mettre sur pied un «modèle» viable de transition ou de transformation. Deux changements fondamentaux s'imposent : *il faut faire en sorte que le marché soit favorable aux acheteurs et non plus aux vendeurs* (par la libéralisation des prix) et *assurer une discipline budgétaire rigoureuse* (par la privatisation et l'élimination de divers mécanismes de soutien de l'État). Tels sont les deux principaux moyens d'encourager la recherche du profit par tous les agents économiques. Les économistes y ajoutent deux autres réformes clés : la *réaffectation des ressources vers de nouvelles activités* (fermetures et dépôts de bilan en conjonction avec l'établissement de nouvelles entreprises) et la *restructuration des entreprises survivantes* (rationalisation du travail, modification de la gamme de produits et nouveaux investissements).

Ensemble, les nouvelles incitations qui en résultent donnent lieu à des agencements dynamiques rappelant le type de «destruction créative» associée à l'activité d'entreprise imaginé par Joseph A. Schumpeter, économiste maintenant décédé, mais dont les effets dépassent de beaucoup ceux que laisse prévoir le modèle de Schumpeter. Au centre de ce cadre général de transition se trouvent les *entreprises*, qui sont les principaux facteurs de changement, tout comme le laissaient prévoir les ouvrages initiaux. Cependant, c'est surtout l'histoire des économies de marché, et non cette théorie, qui a conduit à l'idée que le premier rôle revient aux entreprises *privées*.

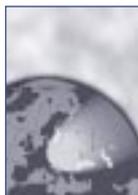
Une meilleure connaissance des résultats obtenus jusqu'à présent en Europe du Centre et de l'Est devrait faciliter et accélérer les profonds changements qui restent à opérer. Après dix années de transition des économies post-socialistes, que conclure sur le rôle central escompté de la privatisation dans ce processus? Un examen des études très diverses et de plus en plus nombreuses sur la privatisation*

*Note : Les études sur lesquelles fait fond le présent document sont passées en revue dans le Document de travail WP/99/6, «Privatization in Transition Countries: A Sampling of the Literature», par Oleh Havrylyshyn et Donal McGettigan.

laisse entrevoir un cadre analytique qui s'articule autour de cinq grands thèmes :

- *Les travaux d'Hercule*. La tâche est immense, et son ampleur est sans comparaison avec celle des efforts de privatisation précédents. Peut-elle s'accomplir assez rapidement — c'est-à-dire en dix ou vingt ans?
- *Les tenants et aboutissants de la privatisation*. Vaut-il mieux privatiser en partie que pas du tout, ou vaut-il mieux privatiser davantage que moins? La privatisation peut-elle s'opérer dans un processus à part, ou le gouvernement doit-il tout d'abord préparer le terrain? Une privatisation rapide est-elle préférable à une approche lente et délibérée?
- *Les différences de motivation (méthodes de privatisation)*. Comme, dans la plupart des cas, la même personne ne peut être à la fois propriétaire et gestionnaire de l'entreprise, la motivation de l'agent de gestion peut poser un problème. Existe-t-il des formes de privatisation qui apportent à ce problème une meilleure solution que d'autres?
- *Les dinosaures contre les jeunes loups*. Après dix années d'expérience, les analystes en sont venus à voir dans les entreprises naissantes ou nouvelles un autre moyen, ou un moyen additionnel, de développer l'activité du secteur privé. Il s'agit alors de savoir s'il vaut mieux privatiser ou repartir à zéro. Les dinosaures peuvent-ils apprendre de nouveaux tours une fois privatisés, ou est-il préférable de les laisser mourir d'une mort lente tout en comptant sur les jeunes loups pour développer le secteur privé? Présentent-ils des avantages et inconvénients les uns par rapport aux autres?
- *Concurrence et égalité des chances*. Dans les économies de marché, en théorie comme dans la pratique, la propriété privée tire son avantage de sa recherche du profit dans un climat de concurrence. Peut-on identifier les caractéristiques essentielles d'un environnement compétitif propre à offrir les mêmes chances à toutes les entreprises, qu'elles soient nouvelles, récemment privatisées ou encore aux mains de l'État?

Il faudra encore probablement des années pour parvenir à des conclusions définitives sur ces questions importantes, mais un consensus se dégage d'ores et déjà sur certains points essentiels, et une idée commence à se former sur d'autres questions.



Les travaux d'Hercule

Dans les pays de l'Europe du Centre et de l'Est, la structure du capital s'est rapidement et sensiblement modifiée depuis leur indépendance. Le nombre des entreprises déjà privatisées est sans précédent : des centaines de milliers de petites entreprises et sociétés de services publics et quelque 60.000 moyennes et grandes entreprises en moins de dix ans, soit près de dix fois le nombre des privatisations opérées dans le reste du monde ces dix dernières années.

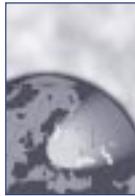
Le nombre des nouvelles entreprises privées établies dans les anciennes économies socialistes est lui aussi sans précédent. Les nouvelles firmes se comptent par centaines de milliers dans les grands pays en transition et par millions pour les quelque 25 économies en transition non asiatiques. La contribution à la production de ces pays par les entreprises nouvelles est sensiblement plus forte en Europe du Centre et dans les États baltes que dans les pays de la Communauté des États indépendants. Mais même pour ceux-ci, les moyennes sont étonnamment élevées.

Le secteur privé s'est développé assez rapidement dans la plupart des économies en transition, mais certains pays — comme le Bélarus et le Turkménistan — demeurent des exceptions, d'après les données établies par la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). En 1995, le secteur privé était beaucoup plus grand dans les pays d'Europe centrale

et les États baltes que dans la plupart des pays de l'ex-URSS (hors Russie), mais, en 1997, l'écart s'était considérablement réduit.

Dans la plupart des économies en transition, toutefois, une forte proportion des activités économiques demeure aux mains de l'État. Par exemple, dans l'un des pays où le secteur privé est à un état de développement avancé, la République tchèque, l'État détient encore la totalité ou la majorité des actions des grandes entreprises de services publics et de quarante grandes sociétés et banques jugées stratégiques, et a une participation majoritaire dans trente firmes non stratégiques.

Il y a certes encore beaucoup à faire en matière de privatisation, mais la volonté de réforme demeure ferme et générale dans la plupart des pays. Il y a donc lieu de penser que les privatisations restant à opérer pourront s'effectuer dans les dix années à venir.



Les tenants et aboutissants de la privatisation

Les faits observés jusqu'à présent montrent sans équivoque qu'il vaut mieux privatiser les entreprises, à un degré ou un autre, et sous une forme ou une autre, que ne pas les privatiser du tout. Pour ceux qui se fondent sur les premiers résultats de la Pologne, une telle conclusion peut être surprenante. Les progrès réalisés en un premier temps par ce pays ont témoigné de la capacité des entreprises publiques à accroître assez rapidement leur efficacité, renforçant ainsi l'idée que ce résultat était possible sans privatisation. Mais il s'avère après enquête que les dirigeants polonais des entreprises publiques ont obtenu d'aussi bons résultats parce qu'ils s'attendaient à la privatisation et espéraient que ces résultats assureraient leur survie une fois celle-ci opérée.

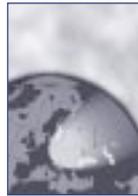
Depuis cette première expérience polonaise, de nombreuses études consacrées à d'autres pays ont montré que les entreprises privatisées obtenaient presque toujours de meilleurs résultats que des entreprises publiques comparables. Par exemple, l'étude de plusieurs milliers d'entreprises privatisées dans sept pays d'Europe de l'Est révèle que leur productivité s'est accrue en moyenne de 4-5 % par an, soit cinq fois de plus que celle des entreprises publiques, même compte tenu de l'importance des crédits bancaires, des subventions et autres conditions propres au pays. Les entreprises privatisées ont réduit leurs effectifs de 20 % de plus que les entreprises publiques comparables et ont cessé de recevoir des subventions directes de l'État. De nombreuses études démontrent en outre fermement que la propriété privée a des effets positifs sur plusieurs indicateurs des résultats des entreprises.

Si l'on peut conclure sans hésitation que la privatisation est nécessaire, les résultats indiqués ci-dessus ne confirment pas que les gains d'efficacité sont les mêmes pour toutes les formes de privatisation. Bien qu'il soit trop tôt pour parvenir à une conclusion définitive, l'analyse empirique et l'évaluation quantitative des résultats obtenus jusqu'à présent laissent penser que la forme sous laquelle la privatisation s'effectue revêt de l'importance, de même que les pressions de la concurrence et de l'environnement.

Au sujet du rythme de la privatisation, la valeur de la rapidité d'action n'a pas encore été prouvée et, en fait, n'a guère été étudiée. Ceux qui se sont penchés sur ce problème sont tentés de comparer trois pays : la Pologne (progrès lents mais délibérés), la Russie et la République tchèque (privatisation rapide). La Pologne distance de beaucoup les deux autres; la République tchèque arrive en second, tandis que la Russie est bonne dernière. Mais il n'est pas possible d'en tirer une conclusion claire et nette pour deux raisons : la plupart des autres pays sont dans le groupe le plus lent, et leurs résultats sont nettement contrastés. En outre, la Hongrie, l'Estonie, et la Lettonie ont fait des progrès rapides et décisifs. Par ailleurs, les autres facteurs déterminants varient beaucoup d'un cas à l'autre.

Néanmoins, selon le point de vue révisionniste adopté récemment, les responsables redoutent qu'une privatisation rapide ne soit mal exécutée et ne s'accompagne d'un développement inadéquat des

institutions de soutien, et craignent que le processus tout entier ne tombe sous le contrôle des adversaires des réformes principalement désireux de profiter des faveurs du gouvernement. Cela s'est bel et bien produit, et on peut le prouver, mais était-ce inévitable? Rien de sûr. Il se peut toutefois que, pour les non-économistes (certainement pour les historiens), la question ne se pose même pas. Au rythme où elle s'opère depuis 1989, la privatisation sera presque terminée dans dix ans pour la plupart de ces pays, et un délai de vingt ans pour une tâche aussi énorme sera certes considéré comme très court.



Les différences de motivation

La méthode de privatisation (voir l'encadré page suivante) semble contribuer pour beaucoup à expliquer les gains d'efficacité, confirmant les craintes de ceux qui ont dès le début mis l'accent sur les différences de motivation : les craintes bien connues que les gestionnaires non propriétaires des entreprises ne soient pas guidés autant que leurs propriétaires par la recherche du profit et qu'ils ne soient pas portés à agir avec le maximum d'efficacité présumée en théorie. Longuement étudié dans les pays industrialisés, ce problème est revu sous des angles divers dans les nombreux pays qui passent de la planification centrale à des marchés compétitifs. Bien que les observations soient loin d'être claires, les études empiriques révèlent bel et bien une certaine hiérarchie. Les entreprises nouvelles sont nettement les plus performantes, avec les gains d'efficacité les plus élevés; les entreprises principalement aux mains d'investisseurs externes, en particulier étrangers, sont en général parvenues à améliorer sensiblement leurs résultats; les entreprises

Méthodes de privatisation : leurs avantages et leurs inconvénients

Restitution. Il s'agit pour l'État de restituer aux agents du secteur privé qui en étaient les propriétaires, des actifs qu'il s'est approprié à la suite d'une action considérée comme injuste, par exemple d'une saisie non compensée. Les partisans de cette méthode font valoir qu'il est essentiel, pour des raisons d'éthique, de remédier aux plus profondes injustices commises dans le passé.

Ses adversaires soutiennent que ce processus est nécessairement sélectif et représente donc un moyen insatisfaisant de faire justice rétrospectivement. Dans la pratique, les demandes de restitution peuvent souvent être compliquées et tirées en longueur, ce qui ralentit inutilement la privatisation. En réalité, les pays en transition, sauf l'Estonie et, dans une moindre mesure, la République tchèque, ont rarement eu recours à la restitution.

Ventes directes et émissions d'actions. Au début des années 90, un grand nombre des pays de l'ex-Union soviétique ont envisagé de procéder à la privatisation par la voie de ventes directes, comme l'ont fait avec succès d'autres pays tels que le Royaume-Uni et le Chili. Certains d'entre eux ont tout d'abord mené une action énergique dans ce sens, mais se sont vite heurtés à des obstacles politiques et pratiques. En fin de compte, peu nombreux furent les pays qui ont utilisé cette méthode avec succès, parmi lesquels l'Allemagne de l'Est, l'Estonie, la Hongrie et, dans une moindre mesure, la Pologne.

Le but initial était de vendre les actifs de l'État à des investisseurs externes, étant donné le développement insuffisant des marchés intérieurs des capitaux. Les responsables attendaient de cette initiative trois types de gains : des revenus pour l'État, l'apport rapide de compétences extérieures et la probabilité d'une gestion extérieure plus efficace.

Parmi les inconvénients pratiques de la méthode, l'inadéquation des marchés boursiers nationaux et l'absence de capitaux intérieurs se sont révélées des obstacles plus gros que prévu et, ne pouvant obtenir des informations fiables sur les entreprises mises en vente, les investisseurs étrangers ne se sont pas montrés intéressés. En outre, cette méthode est coûteuse et lente, par suite de la complexité de la tâche,

qui consiste à préparer la vente des actifs, un par un, et à assurer ensuite que les acheteurs respectent les dispositions du contrat.

Politiquement, les ventes directes et les émissions d'actions peuvent arriver à un point mort lorsque le grand public juge le processus inéquitable. Parfois de puissants groupes d'intérêts locaux, les salariés et les cadres de gestion par exemple, s'opposent aux privatisations par ventes directes.

Rachat de l'entreprise par ses cadres ou par ses salariés.

Dans cette approche, les actions d'une entreprise sont vendues ou données à un groupe de ses cadres et autres employés. La forte position des employés — en Pologne par exemple — et des cadres — comme en Russie — confère à cette approche l'avantage d'être réalisable et politiquement populaire. Elle est en outre rapide et facile à appliquer. Un rachat bien structuré peut parfois être efficace, car les motivations des salariés et des propriétaires sont les mêmes.

Néanmoins, l'expérience montre que ces rachats présentent de sérieux inconvénients. La cession de l'entreprise à des investisseurs internes entraîne souvent des coûts élevés sous forme d'inefficacité d'exploitation et de gestion. Le processus peut être inéquitable, puisque ce sont les salariés de l'entreprise, et non le grand public, qui bénéficient de ses avantages. Les actions des entreprises gérées par leur personnel montrent qu'il leur arrive d'accorder des hausses de salaires excessives, de maintenir un niveau d'emploi trop élevé et de ne pas suffisamment investir. Dans les économies en transition, les investisseurs internes n'ont parfois pas les compétences nécessaires pour opérer dans une économie de marché.

En dépit de ses nombreux inconvénients, cette méthode a été populaire dans plusieurs pays en transition, dont la Croatie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Pologne, la Roumanie, la République slovaque, la Slovénie et la Russie.

Privatisation en masse. Dans le cas de la privatisation en masse par émission de coupons, ou par égalité d'accès, l'État distribue généralement à titre gratuit, ou contre versement d'une somme modique, des coupons qui peuvent être utilisés pour acheter des actions

Méthodes de privatisation (*fin*)

dans des entreprises. Rarement utilisée ailleurs avant la transition engagée en masse par les pays d'Europe du Centre et de l'Est, cette méthode s'y est toutefois avérée populaire, surtout en République tchèque, mais aussi en Arménie, au Kazakhstan, en République kirghize, en Lettonie et en Lituanie.

La privatisation par émission de coupons est l'un des moyens de résoudre le problème de la pénurie de capitaux intérieurs. Au début de la transition, le système de coupons était politiquement populaire parce que, contrairement aux autres approches, il ne donnait pas l'impression d'être inéquitable et permettait d'éviter les frais accompagnant la cession d'actifs nationaux à des investisseurs étrangers. Sont également évitées les difficultés à évaluer les entreprises avant leur privatisation.

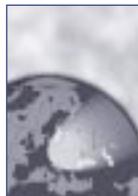
Comme son nom l'indique, la privatisation en masse est un moyen simple et rapide d'achever l'application de vastes programmes de privatisation à l'échelle de l'économie tout entière — exactement ce dont les pays en transition avaient besoin. Ses premiers partisans ont soutenu que le rythme rapide de la privatisation par émission de coupons accroîtrait la crédibilité des programmes de réforme et leurs chances de réussite. Sa rapidité peut parfois empêcher les employés de l'entreprise ou d'autres groupes d'intérêts de mobiliser l'opposition à la privatisation. En outre, la participation de l'ensemble des citoyens d'un pays conduit à une plus grande compréhension des réformes et crée un nouveau type de propriétaires qui ont un enjeu dans le processus.

La privatisation massive a toutefois des inconvénients. Le principal risque est que la dispersion du capital s'accompagnera d'un manque de focalisation sur l'efficacité de gestion et du pouvoir nécessaire pour l'assurer. Cela peut faire fuir les nouveaux investisseurs potentiels. Dans la pratique, ces problèmes ont été en partie résolus par le regroupement des intérêts dans des sociétés d'investissement ou des fonds communs de placement. Cependant, les fonds ne disposent pas toujours des pouvoirs nécessaires pour assurer une gestion, un contrôle et une surveillance adéquats, et la direction des entreprises peut les priver d'informations essentielles et le fait parfois. Dans ces cas, la privatisation par émission de coupons se réduit tout simplement à un système de propriété absentéiste inefficace.

appartenant en majorité à des investisseurs internes, sans nette distinction entre cadres de gestion et salariés, sont les moins efficaces des entreprises nouvellement privatisées; enfin, arrivent en toute dernière position les entreprises qui restent aux mains de l'État.

En outre, la méthode de privatisation semble revêtir une grande importance pour une raison non prévue précédemment : certaines formes de privatisation avec participation majoritaire interne peuvent susciter des intérêts de nature oligopolistique qui s'opposent à la création d'un environnement ouvert et compétitif et ne permettront pas aux entreprises nouvelles de lutter à armes égales. Si l'on y ajoute les privilèges reçus de l'État (dont les plus courants jusqu'à ce jour prennent la forme d'exonérations fiscales), le résultat est le maintien du laxisme budgétaire et la distorsion des allocations de ressources en faveur d'activités moins efficaces et politiquement favorisées.

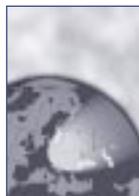
Par ailleurs, la conception du programme de privatisation dans les économies en transition est dans la pratique largement guidée par la situation politique plutôt qu'économique. Au début de la transition, la plupart des actifs étant aux mains de l'État, le secteur privé ne disposait pas de ressources suffisantes pour les acquérir, d'où la perspective de cession d'une partie des actifs de l'État à une faible fraction de la population (ou à des acheteurs étrangers) — une ligne d'action politiquement impossible à suivre pour un grand nombre de pays. En revanche, grâce à la privatisation en masse, qui a permis une participation beaucoup plus grande de l'ensemble de la population, cette ligne d'action est devenue plus politiquement acceptable. Ironiquement, il est possible que, dans certains cas, comme en Russie et en Ukraine, la privatisation en masse destinée à prévenir la concentration des actifs n'ait fait que la renforcer.



Les dinosaures contre les jeunes loups

Quant à la question de savoir s'il est possible d'attendre des vieux dinosaures qu'ils apprennent de nouveaux tours pour réaliser le profit maximum après la privatisation, ou s'il est préférable de les abandonner, les faits semblent indiquer que la meilleure approche est celle qui recouvre l'une et l'autre solution à la fois. Les entreprises naissantes ou nouvelles ont fortement contribué à l'élargissement du secteur privé et aux gains d'efficacité au sein de l'économie. Les études montrent que les entreprises naissantes sont de beaucoup les plus efficaces et supérieures aux entreprises privatisées, même les meilleures. Mais la hiérarchie des formes de privatisation indiquée ci-dessus implique également que certains dinosaures peuvent apprendre de nouveaux tours et qu'il ne faut pas tous les abandonner en jugeant leur cas désespéré.

Autre conclusion tout aussi importante, la présence des entreprises naissantes contribue à créer l'environnement compétitif nécessaire et à faire pression sur les entreprises nouvellement privatisées de tous types pour qu'elles opèrent avec une efficacité comparable. Il va de soi, ces résultats s'appuient sur une «facilité d'accès au marché» permettant aux entreprises naissantes de s'établir et de prospérer. Certaines études montrent également que les nouvelles entreprises sont l'une des principales sources de la croissance économique. En Pologne, par exemple, les petites et moyennes entreprises ont joué dans le passage à l'économie de marché un rôle bien plus important que le programme de privatisation, qui a pris du retard par rapport à d'autres réformes économiques. Il ressort d'une étude consacrée à la Russie que les gouvernements devraient se concentrer davantage sur le développement des petites et moyennes entreprises que sur la privatisation elle-même.



Concurrence et égalité des chances

Qu'est-ce qui est plus important, mettre en place un programme de privatisation bien conçu, ou créer un environnement propice à celle-ci? Il est tentant de conclure que l'état général du marché est beaucoup plus important que la méthode de privatisation. Il se peut que les faits corroborent en fin de compte ce point de vue, mais les études empiriques de la privatisation ont presque toutes ignoré les variables telles que le degré de concurrence, l'état de droit et autres facteurs institutionnels et, par conséquent, une conclusion dans ce sens ne saurait se justifier.

Néanmoins, il y a jusqu'à présent deux impressions qui se dégagent en faveur de l'importance des conditions du marché. L'une est que les entreprises naissantes, qui sont clairement en butte à la concurrence, obtiennent de meilleurs résultats que toutes les autres, quelle que soit la méthode de privatisation utilisée. L'autre est que le secteur privé se développe mieux en Europe centrale, en partie grâce aux conditions plus favorables qui y règnent en matière de droits de propriété, que dans les pays de l'ex-Union soviétique.

Si l'on croit en la validité de ces idées, le cadre dans lequel s'inscrivent les efforts de privatisation est important. Et ce que l'on sait d'un environnement propice à ces efforts conduit à conclure au caractère essentiel de quatre facteurs : la stabilité macroéconomique, des contraintes budgétaires rigoureuses, des marchés compétitifs et des droits de propriété adéquats.

Stabilité macroéconomique. Tout le monde sait qu'une inflation élevée et variable nuit aux perspectives de croissance d'une économie. Les difficultés des entreprises à fonctionner dans un climat d'incertitude réduisent l'horizon de leur prise de décision et ont des effets négatifs sur le secteur privé. D'ordinaire, une forte inflation donne lieu à des taux d'intérêt nominaux et réels élevés et ajoute aux coûts des investissements du secteur privé. Elle va généralement de pair avec une instabilité macroéconomique dans d'autres secteurs, due, par exemple, aux prodigalités budgétaires susceptibles de faire naître l'incertitude parmi les participants du secteur privé. La dépréciation de la monnaie et l'instabilité du taux de change comptent aussi parmi les facteurs accompagnant une inflation

élevée, entourant ainsi d'incertitudes les accords de commerce et financements internationaux.

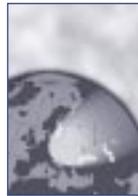
Des contraintes budgétaires rigoureuses. Les subventions de l'État qui servent à renflouer les entreprises déficitaires inefficaces revêtent plusieurs formes : subventions budgétaires directes; crédit accordé à des conditions favorables par l'État, les banques ou autres institutions; tolérance d'arriérés persistants entre entreprises apparentées et au titre des impôts et de la facture énergétique; et allègements fiscaux sélectifs en faveur des entreprises en situation précaire.

Une plus grande rigueur budgétaire force les entreprises à se montrer plus agressives dans le recouvrement des sommes qui leur sont dues, à accorder une plus grande importance à la rentabilité dans leurs activités d'investissement et à se fixer comme but de réaliser un profit au lieu de se contenter d'atteindre les objectifs de production visés. En matière de politique économique, les pays en transition doivent modifier radicalement leur approche pour venir à bout du laxisme budgétaire. L'attachement des gouvernements aux programmes soutenus par des organisations internationales comme le FMI peut les aider à résister à la tentation de renflouer les entreprises en difficulté.

Des marchés compétitifs. Nombreuses sont les études qui confirment maintenant la contribution positive d'une concurrence accrue à l'amélioration des résultats des entreprises. L'élimination du soutien libéral de l'État aux entreprises est une étape essentielle vers l'établissement de marchés compétitifs et force les entreprises à se concentrer sur les prix, la qualité, la variété et les services à la clientèle. L'abandon de la planification centrale et du contrôle des prix et l'ouverture aux importations accentuent la concurrence à mesure que la transition progresse. Enfin, il importe d'introduire la concurrence sur le marché du travail, qui était soumis à des contrôles rigoureux et à un régime paternaliste dans le système de planification centrale.

Droits de propriété. Les propriétaires doivent être assurés du droit d'utiliser leurs biens, de décider de laisser des tiers les utiliser et de tirer profit de leur utilisation ou de leur vente. Des progrès ont été faits dans la dimension juridique des droits de propriété. Mais les études consacrées à cette question font apparaître diverses déficiences auxquelles les pays en transition, même les plus avancés

d'entre eux, doivent remédier pour bien protéger ces droits; en particulier, il leur faut à cet effet renforcer le code civil et instituer des procédures judiciaires plus efficaces. Pour ce qui est des procédures de faillite et de liquidation, il subsiste des problèmes, liés notamment à l'incertitude de la valeur des biens dont la restitution est demandée, aux saisies et reventes et à la faiblesse du système judiciaire.



Résumé et conclusions

Deux leçons ressortent nettement des études consacrées à la privatisation : les entreprises privées obtiennent presque invariablement de meilleurs résultats que les entreprises publiques. En d'autres termes, il vaut mieux privatiser, à un degré ou un autre et sous une forme ou une autre, que ne pas privatiser du tout, qu'un environnement compétitif et stable ait été préalablement établi ou non.

La deuxième leçon est surprenante : les entreprises privées entièrement nouvelles sont les plus performantes, suivies par les entreprises récemment privatisées dirigées par des gestionnaires externes, nationaux ou étrangers. Les entreprises privatisées sous gestion interne sont moins efficaces et moins productives, mais même ces entreprises obtiennent de meilleurs résultats que les entreprises publiques. Personne n'a encore une idée précise du rôle vital des entreprises naissantes. Mais le dynamisme de celles-ci et leur contribution à la croissance économique, ainsi qu'à la mise en place de systèmes compétitifs, soulèvent de nouvelles questions qui peuvent influencer sur l'avenir des efforts de réforme.

Pour favoriser un développement durable du secteur privé — soit par la mise en place d'un programme de privatisation bien conçu ou par l'établissement de nouvelles entreprises —, un pays doit veiller

à ce que les conditions du marché y soient propices. De faibles contraintes budgétaires — maintien d'apports directs de subventions, prêts bancaires imprudents et annulation des créances irrécouvrables par l'État — retardent la restructuration des entreprises, dont les dirigeants passent parfois plus de temps à faire pression sur les pouvoirs publics pour obtenir une aide de l'État qu'à mettre en oeuvre des mesures de restructuration douloureuses. Un facteur complémentaire important est le degré de concurrence auquel les entreprises doivent faire face.

Il est tentant de conclure que l'état général du marché et de la concurrence est plus important que la méthode de privatisation. Il se peut que les faits corroborent en fin de compte ce point de vue, mais les études réalisées jusqu'à présent ne permettent pas une telle conclusion. Elle est soutenue par deux observations : d'une part, les entreprises naissantes sont les plus performantes, quelle que soit la méthode de privatisation utilisée; d'autre part, le secteur privé se développe mieux en Europe centrale que dans les pays de l'ex-Union soviétique, en partie parce que les conditions en matière de droits de propriété y sont plus favorables. Mais ces «observations» relèvent d'impressions; à ce jour, presque aucune étude empirique ne tient compte des conditions du marché, du degré de concurrence, de l'état de droit et d'autres facteurs institutionnels.

Après dix années de transition de la planification centrale à l'économie de marché, la leçon la plus importante est peut-être la suivante : le développement du secteur privé peut assurément être qualifié de succès. En dépit de quelques revers et du ralentissement observé en 1998, la plupart des pays en transition assistent maintenant à une croissance positive de la production — ultime indicateur de la tendance de l'efficacité économique.

La collection des Dossiers économiques

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer.* Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry et Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits.* 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work.* C. John McDermott et Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets.* Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows.* Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zulu Hu et Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits.* Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications.* Robert Rowthorn et Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter et Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How corruption in Public Investment Hurts Growth.* Vito Tanzi et Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s.* Francesco Caramazza et Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring.* Claudia Dziobek et Ceyla Pazarbaşıoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy.* Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano et Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* Département juridique du FMI. 1998.

-
17. *La libéralisation des mouvements de capitaux : aspects analytiques*, Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell’Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferreti et Andrew Tweedie. 1999.
 18. *La privatisation dans les pays en transition : leçons de la première décennie*, Oleh Havrylyshyn et Donal McGettigan. 1999.

Oleh Havrylyshyn, Conseiller principal au Département Europe II du FMI, s'occupe des problèmes opérationnels et plus généraux des pays en transition. Avant de rejoindre le FMI, il était chercheur universitaire en économie et développement internationaux et a fait ensuite partie du gouvernement ukrainien dans les premières années de l'indépendance.



Donal McGettigan, diplômé de l'université de Dublin, est économiste au Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI. Avant de rejoindre le FMI, il travaillait à la Banque centrale d'Irlande.

