

**LA PRIVATISATION DANS LES PAYS D'EUROPE
CENTRALE ET ORIENTALE :
ETUDE COMPARATIVE AVEC L'EUROPE DE L'OUEST**

Isabelle LORENZI
Docteur en Droit
Université de Nice-Sophia Antipolis

"Privatiser", explique un spécialiste, "c'est conduire une voiture à deux chevaux. La voiture est l'entreprise à privatiser. L'un des chevaux s'appelle Objectifs politiques : il est imprévisible et capricieux. L'autre s'appelle Economie : il est lent et régulier. L'attelage doit tirer la voiture sur la Route de la Privatisation qui est un chemin cahoteux et parsemé de pierres. La voiture est chargée de caisses de vins de grands crus. Malheureusement, le plus souvent, les chevaux tirent à hue et à dia. Les bouteilles de vin, que l'on ne peut boire qu'une fois la voiture arrivée à son but, sont étiquetées Renforcement de l'efficacité, Prix de vente élevé, Répartition efficace du pouvoir, Investissement économique, etc... Il faut un cocher extrêmement habile pour parcourir ce chemin : monter la côte des Intérêts établis (il faut parfois se débarrasser de quelques caisses en route et les chevaux ne sont pas toujours assez forts pour arriver en haut), traverser les eaux de la Xénophobie (encore une ou deux caisses à jeter par-dessus bord). Certaines voitures sont trop fragiles et tombent en morceaux avant d'arriver à la Privatisation. Parfois encore, mieux vaut laisser le cheval capricieux aller à son train et filer tête baissée, en abandonnant en route caisse après caisse. Dans d'autres cas, cependant, il est possible de le ramener d'un coup de fouet au rythme de son partenaire moins impétueux. Mais plus d'un cocher finit par renoncer, dételle les chevaux, descend de la voiture et rebrousse chemin à pied, espérant trouver sa consolation dans les quelques bouteilles restées intactes"¹.

¹ Société Financière Internationale, "La privatisation : principes et pratique", Banque Mondiale, Washington, D.C., 1995, première page non numérotée.

Comparée à un attelage à deux chevaux, la privatisation montre toute la complexité de son processus, qui peut se trouver renforcée par les idéologies et doctrines qui ont influencé les débats politiques et l'histoire du pays engagé dans une telle politique. Toutefois, il semblerait que, dans tous les pays où des privatisations ont été réalisées ou qui procèdent actuellement à des privatisations, cette politique corresponde à une évolution de l'environnement international. Les *"diverses doctrines économiques libérales exercent leurs influences dans tous les pays de l'O.C.D.E., tous favorables à l'économie de marché, à la liberté d'entreprise, à la concurrence internationale"*¹.

Les doctrines sur le libéralisme, l'économie de marché d'Adam Smith, Friedrich-August Hayek et Keynes ont fortement influencé les débats et les politiques des pays anglo-saxons et, aujourd'hui, des pays d'Europe centrale et orientale en matière d'interventionnisme étatique. Ainsi, selon Hayek, *"le marché constitue seulement le plus efficace des systèmes économiques connus, n'excluant pas que l'histoire en révèle d'autres. Mais aucune constatation de ses imperfections ou de ses échecs ne doit valoir, contre la certitude absolue, déjà établie par l'histoire, qu'il est le meilleur"*².

Dans des Etats où l'interventionnisme étatique est un héritage historique, comme en France, avec l'influence exercée au XVII^{ème} siècle par Colbert sur l'évolution de l'économie de cet Etat³, mais aussi, plus récemment, dans les pays européens à économie planifiée, ces théories économiques et politiques en faveur du marché ont alors conduit à une remise en question de la propriété publique collective et du fonctionnement des outils économiques de l'Etat.

¹ Touscoz Jean, "Les privatisations dans les "pays de l'Ouest" (pays membres de l'O.C.D.E.)", in Symposium "Les privatisations dans le monde", Nice, 2-4 décembre 1993, p.3 du rapport présenté lors de l'intervention.

² Manin Bernard, "Le libéralisme radical de Friedrich-August Hayek", *Problèmes économiques*, 17 novembre 1983, n°1.848, p.19.

³ Bizaguet Armand, *Le secteur public et les privatisations*, Que Sais-Je ? n° 2414, Presses Universitaires de France, 1988, pp. 13-14 ; Chabanas Nicole et Vergrau Eric, "Nationalisations et privatisations depuis 50 ans", *Les notes bleues de Bercy*, n°87, 16-31 mai 1996, p.1.

Alors même que le terme de privatisation était inconnu il y a une dizaine d'années, aujourd'hui, cette notion appartient au vocabulaire usuel de tout un chacun sans qu'un consensus n'existe sur une définition. Or, le concept de privatisation se situe dans un champ sémantique extrêmement riche et complexe qui fait référence à des notions aussi compliquées que dénationalisation, désétatisation...

L'idée de toutes ces notions, dénationalisation, désétatisation, y compris la privatisation, recouvre l'approche d'un désengagement certain de l'Etat dont l'intervention et le dirigisme de la vie économique empêcheraient les lois du marché de jouer. Toutefois, ce désengagement de l'Etat, à travers la définition d'une stratégie de privatisation, peut aussi être perçu comme une réorientation du rôle de l'Etat.

Pour les partisans de l'anti-étatisme, la technique de la privatisation est un instrument permettant de redéfinir les frontières entre l'Etat et le marché. Ainsi, *"pour Madame Thatcher et son successeur, les privatisations font partie intégrante du combat mené contre la social-démocratie de l'après-guerre qualifiée de semi-collectivisme. Pour Monsieur Balladur¹ et ses amis, les privatisations sont conçues comme le centre de l'activité menée contre un Etat érodant la responsabilité personnelle et l'initiative individuelle : il s'agit ici de lutter non seulement contre l'étatisme mais encore contre le technocratisme et la longue tradition dirigiste (ou colbertiste française) avec laquelle pourtant le gaullisme entretient d'étroites relations^{2,3}."*

¹ Monsieur Balladur est l'auteur d'un livre "Je crois en l'homme plus qu'en l'Etat".

² Pour la France, le Général de Gaulle, dans ses mémoires, justifiait la nationalisation parce qu' *"étant donné que l'activité du pays dépend du charbon, du courant électrique, du gaz, du pétrole et dépendra un jour de la fusion de l'atome, que pour porter l'économie française au niveau qu'exige le progrès, les sources doivent être développées dans les plus vastes proportions, qu'il faut des dépenses et des travaux que seule la collectivité est en mesure d'accomplir, la nationalisation s'impose"* in Bizaguet Armand, *Le secteur public et les privatisations, Que Sais-Je ? n° 2414*, Presses Universitaires de France, 1988, p.22.

³ Touscoz Jean, "Les privatisations dans les "pays de l'Ouest" (pays membres de l'O.C.D.E.)", in Symposium "Les privatisations dans le

Dès lors, l'environnement économique international a influencé les politiques de transition des pays de l'Europe de l'Est mais aussi des pays du Sud comme l'Algérie. En effet, l'objectif des pays d'Europe centrale ou orientale ne consiste pas à améliorer l'économie centralement planifiée et le système politique socialiste pour essayer d'en améliorer le fonctionnement. Au contraire, la politique adoptée aux lendemains de l'effondrement des régimes de l'Est a consisté à faire table rase du passé pour reconstruire rapidement un nouvel ordre d'une nature totalement différente : un ordre synonyme de passage d'un système à un autre¹.

La mondialisation fragilise donc l'Etat qui, de ce fait, est conduit à privatiser². La privatisation, quelles que soient son ampleur et ses méthodes, affecte donc profondément le rôle de l'Etat. En effet, elle conduit l'Etat à assurer de nouvelles fonctions économiques qui peuvent faire penser à un rejet de l'Etat. Ainsi, à l'occasion des privatisations, l'Etat assiste à la redéfinition de ses fonctions.

La question est donc de savoir quelle est la place à accorder au secteur public, quel est le choix à opérer entre gestion publique et gestion privée dans la redéfinition des fonctions de l'Etat dans la sphère économique nationale. Empreinte d'idéologie, et ne permettant pas une réponse sur le terrain scientifique, la solution à cette question consiste pour l'Etat à introduire par la privatisation un nouveau mode de gestion synonyme d'amélioration de la rentabilité et de l'efficacité des entreprises, d'allègement des contraintes budgétaires et de capitalisme populaire. Ainsi, alors que les concepts de rationalisation, productivité, rentabilité financière sont les leitmotivs accompagnant le marché, l'entreprise publique, et plus généralement le secteur public, sont victimes

monde", Nice, 2-4 décembre 1993, p.12 du rapport présenté lors de l'intervention.

¹ Sandretto René, "Nature, rythmes, séquences de la transition", *Informations et commentaires*, n°80, juillet-septembre 1992, pp.3-12.

² Guislain Pierre, *Les privatisations : un défi stratégique, juridique et institutionnel*, De Boeck Université, Bruxelles, 1995, p.22.

de la lourdeur, de la rigidité de leur gestion, des autorités publiques¹.

Un des principaux objectifs de cette étude réside dans l'éclairage que peut apporter à l'Algérie le processus de privatisation engagé depuis une décennie en Europe de l'Est et qui est, à l'image de l'histoire mouvementée et difficile de ces nations, riche d'enseignement. Une telle approche conduit à s'interroger sur l'existence d'éventuelles leçons à tirer de l'expérience des privatisations dans les pays d'Europe Centrale et Orientale, mais aussi à déterminer si la logistique, si l'ingénierie que ces Etats ont développée peut être exportable dans les pays du Sud comme l'Algérie².

Cette double recherche peut être conduite en examinant d'une part les contraintes spécifiques à la privatisation de biens étatiques (I) et, d'autre part, l'adaptation des techniques aux objectifs et aux moyens des privatisations (II).

I – LES CONTRAINTES SPECIFIQUES A LA PRIVATISATION DE BIENS ETATIQUES

Par la privatisation, les tenants de ce processus cherchent la sortie de l'étatisme, mais aussi la modernisation. Toutefois, même si rien ne garantit que la privatisation introduit plus de modernité que l'Etat lui-même, il est nécessaire, pour le développement et la transparence d'un tel mécanisme, de prévoir l'environnement juridique (A) dans lequel il évoluera, ainsi que ses axes stratégiques (B).

¹ Bizaguet Armand, *Le secteur public et les privatisations*, Que Sais-je ? n° 2414, Presses Universitaires de France, 1992, pp. 67-68 ; Robert Jacques Frédéric, "Le droit et les privatisations – présentation générale des problèmes", in Conseil de l'Europe, "Aspects juridiques des privatisations", Actes du 21^{ème} colloque de droit européen, Budapest, 15-17 octobre 1991, 1993, pp.24-27.

² Andreff Wladimir, "Les privatisations à l'Ouest, un modèle exportable ? ", in Guerraoui Driss et Richet Xavier, *Stratégies de privatisations : comparaison Maghreb-Europe*, L'Harmattan et les Editions Toubkal, 1995, pp. 15-24.

A - L'environnement juridique de la privatisation

Pour les pays en transition comme les Pays d'Europe Centrale et Orientale, mais aussi l'Algérie, l'environnement juridique de la privatisation doit être appréhendé comme le cadre permettant le passage à l'économie de marché, au développement du secteur privé.

Dès lors, dans les pays à économie planifiée, une des premières mesures à prendre concerne la reconnaissance de la propriété privée et sa protection constitutionnelle (1). Toutefois, une telle approche, pour être complète, doit aussi prendre en considération l'histoire de ces États, afin de régler le problème de la propriété privée posé à travers la question de la privatisation/restitution/indemnisation (2).

1) La protection constitutionnelle de la propriété

Le droit de propriété ou la propriété sont, en principe, de nos jours, inscrits dans les constitutions des différents pays du monde. Toutefois, la propriété n'a pas toujours fait l'objet de dispositions constitutionnelles. Ainsi, la Constitution des États-Unis et les amendements¹ à celle-ci ne comportent pas de dispositions sur la propriété tout comme la Constitution du Royaume des Pays-Bas adoptée du 24 août 1815.

Pourtant, la propriété a besoin de dispositions constitutionnelles pour être protégée contre les abus du pouvoir et, ce, même si l'expérience ainsi que l'histoire constitutionnelle l'ont démontré et continuent à le démontrer, il existe des différences entre le degré d'efficacité des dispositions constitutionnelles et l'efficacité des normes législatives concrètes. Il s'agit là de l'inconvénient afférent à toutes proclamations idéologiques. Aussi, à côté de dispositions constitutionnelles indispensables en matière de protection de la propriété, il est nécessaire d'assurer leur mise en œuvre, voire de les compléter, par des dispositions législatives, notamment pour tout ce qui concerne d'éventuelles restrictions à la transmission de ce droit, la délivrance et l'enregistrement :

¹ Rials Stéphane, *Textes constitutionnels étrangers*, Que Sais-Je ? n° 2060, Presses Universitaires de France, pp.17-43.

titres... Une telle construction juridique étant aujourd'hui considérée comme "*l'ossature de l'économie de marché*"¹.

Le fait que la Constitution, l'acte par lequel un peuple se lie et lie ses représentants, envisage tels ou tels principes ou droits fondamentaux (comme le droit de propriété, les expropriations, le système économique...) est perçue comme autant de garanties de l'Etat assurant contre les éventuelles atteintes de celui-ci. En effet, il semblerait que, dès lors que la Constitution prévoit ces règles, celles-ci bénéficient d'une inviolabilité totale. Vision utopique de la norme suprême d'un Etat qui est faite pour rassurer les citoyens, mais aussi et surtout en matière de privatisation, les investisseurs qu'ils soient nationaux ou internationaux. Cette vision peut se réaliser du moins tant que le régime qui a élaboré la Constitution reste en place. Car, ce qu'un régime fait, un autre peut le défaire par l'élaboration et l'adoption d'une nouvelle Constitution avec de nouvelles orientations. L'histoire constitutionnelle est là pour nous le démontrer si besoin en était. Toutefois, aussi limitée que soit la portée de la garantie constitutionnelle des privatisations et de manière plus élargie de la propriété, il convient tout de même d'assurer pour le présent la pratique des restitutions ou de l'indemnisation des biens dans le cas de changements de régimes politiques et ceci afin de rassurer les éventuels investisseurs.

La reconnaissance, la protection et la restriction de la propriété privée et de ses droits par des dispositions constitutionnelles constituent pour les pays d'Europe centrale et orientale une première étape de leur transition vers l'économie de marché et nécessitent, soit la révision des Constitutions qui étaient en vigueur jusqu'alors, soit l'adoption de nouvelles Constitutions. Dans l'un et l'autre des cas, cette modification constitutionnelle a été opérée par ces Etats eux-mêmes, mais conseillés et orientés par des groupes de travail composés de conseillers occidentaux, spécialistes en la matière.

Selon l'époque et l'Etat pris en considération, l'approche de la propriété et de ses droits peut être différente. L'importance ainsi que la portée, le rôle et la fonction de la

¹ Guislain Pierre, *Les privatisations : un défi stratégique, juridique et institutionnel*, De Boeck Université, Bruxelles, 1995, p.62.

propriété sont différents aujourd'hui par rapport à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Toutefois, malgré cette évolution de l'essence même de la notion et de sa fonction au sein de la société, les constituants des pays d'Europe centrale et orientale ont fait référence au statut constitutionnel de la propriété tel qu'il est présenté dans certaines Constitutions de l'Europe de l'Ouest pour rédiger par un effet de mimétisme les dispositions relatives à la propriété dans leurs Constitutions respectives. Mais, toutes les Constitutions d'Europe de l'Est n'appréhendent pas le droit de propriété au même titre. Ainsi, dans certaines de ces Constitutions, le droit de propriété figure parmi les droits fondamentaux reconnus à l'homme, aux citoyens de l'Etat concerné, alors que, dans d'autres Constitutions, le droit de propriété est appréhendé au titre des droits économiques.

Malgré les modifications constitutionnelles opérées, certains régimes de propriété ou droits de propriété sont flous et/ou soumis à des restrictions en ce qui concerne l'acquisition et l'exercice des droits de propriété de certains biens faisant l'objet de privatisation. Dans de tels cas, la législation relative à la privatisation doit veiller à éliminer ou du moins à contourner les obstacles, au besoin par l'adoption de techniques contractuelles comme la location, la location-gérance mais aussi par le biais de la Joint-Venture.

Mais, outre la clarification des droits de propriété pour l'avenir, les pays en transition doivent aussi s'attacher à clarifier l'ambiguïté du régime de propriété à travers la question de la privatisation/restitution/indemnisation.

2) L'ambiguïté du régime de propriété dans le processus de privatisation/restitution/indemnisation

La question, ici, est celle de la réappropriation par les anciens propriétaires et éventuellement la réparation aux anciens propriétaires des dommages matériels subis par leur propriété du fait des actes pris en vertu de l'application du régime collectiviste.

En réalité, cette question pose un double problème. Tout d'abord une interrogation législative relative à la nature, au type de réparation que l'Etat doit octroyer aux citoyens

concernés. Mais aussi une question de droit : sur quel fondement, sur la base de quel principe, il peut être remédié, aujourd'hui, aux atteintes portées à la propriété plusieurs décennies auparavant ? Ne s'agit-il pas de cas de prescription des faits ?

En fait, tous les pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi l'Algérie et, antérieurement, tous les Etats concernés par le problème des conséquences des confiscations, sont amenés à se poser ces questions. Ainsi, la France a été confrontée à cette question lors de la restauration des Bourbons au cours du premier quart du XIXème siècle.

De cet exemple comparatif, il est possible de déduire que le fondement juridique de la réparation apportée ultérieurement, par un régime politique différent de celui qui a opéré les confiscations, repose sur l'illégalité de l'expropriation qui a eu lieu ou sur le dédommagement dérisoire qui était la contrepartie de l'expropriation.

Il ressort aussi de cette comparaison que la question des droits de propriété des anciens propriétaires ne peut être débattue raisonnablement que si l'expropriation est intervenue dans un passé relativement récent. Ainsi, la Russie¹ a écarté la question des droits de propriété du fait de l'ancienneté des événements auxquels ils se rapportent. En effet, la propriété privée ayant été abolie dans tous les Etats héritiers de l'URSS au début du XXème siècle, l'ouverture d'un tel dossier poserait, aujourd'hui, d'inimaginables difficultés. Comment établir la preuve de la propriété de tel ou tel bien en cas de disparition du ou des titres de propriété ? Car il n'est pas du tout évident que tous les propriétaires ou leurs descendants soient toujours en possession d'un titre de propriété. Il n'est pas non plus évident que les documents officiels du début du siècle attestant de la propriété soient toujours existants. Dans une hypothèse positive, quelle foi accorder à de tels documents ? De plus, rouvrir un tel débat conduirait inéluctablement à remettre en cause la stabilité économique, sociale et politique de tout le pays. En effet, qu'advierait-il des biens, aujourd'hui propriété

¹ La Russie, mais aussi les Etats Asiatiques héritiers de l'URSS, ont écarté cette question de la propriété. Voir Dembinski Paul H., *La privatisation en Europe de l'Est, Que Sais-Je ?* n° 2973, Presses Universitaires de France, 1995, p.80.

nationale, dans lesquels peuvent se trouver des hôpitaux, écoles, crèches... et qui seraient, soit à restituer à leur propriétaire, soit à dédommager, à condition que le budget de l'Etat le permette ?

Outre l'intérêt juridique de cet aspect non négligeable des privatisations qui, s'il n'est pas résolu, est en mesure de bloquer les transactions en matière de privatisation, il est indéniable que la classe politique des différents pays d'Europe centrale et orientale en a fait un thème clé, voire le thème principal de leur programme d'action et d'intervention. Tel fut le cas du parti politique hongrois des petits propriétaires (F.K.G.P.)¹.

Dans tout pays, une telle question est importante pour l'existence de droits de propriété clairement définis mais, de surcroît, l'intérêt dans les pays d'Europe centrale et orientale se double de la transformation de l'économie et donc de savoir quelle sera la faculté, la capacité matérielle de l'Etat de s'acquitter de cette obligation.

Il apparaît, dès lors, qu'aussi longtemps que cette situation conflictuelle, incertaine entre les droits des anciens, des nouveaux et des éventuels propriétaires ne sera pas résolue, la privatisation, qu'elle soit industrielle, immobilière ou foncière, en pâtira. Tout comme risque d'en pâtir le système judiciaire de ces Etats devant l'inflation des revendications et de leurs éventuelles contestations. Devant de tels risques, les allemands promoteurs de la restitution ont préféré évoluer vers un système d'indemnisation-compensation, alors que la volonté de "*refermer les plaies*"² du régime communiste, tout en prenant en considération leur situation budgétaire interne, confronte certains Etats au dilemme de la restitution et de l'indemnisation.

¹ "Le Parlement a adopté la loi sur l'indemnisation des anciens propriétaires", *Le Monde*, 26 avril 1991, p.40.

² Graf Vitzthum Wolfgang, "Jurisprudence constitutionnelle étrangère" *Fermer les dernières plaies de la révolution*. L'affaire des confiscations Est allemandes à propos de la décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 23 juillet 1991", *Revue française de droit constitutionnel*, 1992, p.776.

Néanmoins, qu'un pays décide d'opter pour l'indemnisation et/ou la restitution, il doit encadrer législativement le procédé adopté, mais aussi les axes stratégiques de la privatisation (B).

B - Les axes stratégiques de la privatisation

Après transformation des entreprises d'Etat en entreprises de droit privé ayant soit la forme de la société anonyme, soit celle de la société à responsabilité limitée, la nouvelle société succède juridiquement à l'ancienne et hérite donc de tous les droits et obligations de l'entreprise publique, tels que les contrats en cours (travail, fournisseurs, clients), les obligations de retraites, les dettes... Une telle succession peut alors constituer un frein à la privatisation, les acheteurs pouvant être effrayés par le fait de devoir assumer certaines obligations de l'ancienne entreprise publique. Ainsi, l'adoption d'une politique soit de renégociation des contrats, soit de prise en charge d'une partie des dettes par l'Etat, soit d'extinction de certaines garanties publiques pourrait limiter ce problème.

En outre, la stagnation du processus de privatisation, combinée à la difficulté de vendre les moyennes et les grandes entreprises les moins attrayantes, ont conduit les différents gouvernements des pays d'Europe centrale et orientale à s'interroger sur leurs politiques de transition.

Face à de telles difficultés, les gouvernements des pays d'Europe centrale et orientale et d'Algérie ont orienté leurs politiques de transition vers la stratégie de la restructuration des entreprises (1), afin de les redynamiser et surtout, en vue de l'évaluation (2), de rendre plus attrayant le parc d'entreprises peu rentables.

1) La restructuration de l'entreprise d'Etat

Dans cette approche, la privatisation conduit l'Etat à assumer dans sa phase de transition de nouvelles fonctions économiques. Ainsi, la privatisation doit apparaître dans les pays d'Europe centrale et orientale, en Algérie et ailleurs, comme une nouvelle politique industrielle et non comme une source de revenus budgétaires. *"D'initiateur et d'accom-*

pagnateur" du processus de privatisation, l'Etat doit devenir "un opérateur direct de la restructuration des entreprises"¹.

L'adoption par les Etats d'une politique industrielle de restructuration dans le cadre des privatisations consiste à introduire dans l'organisation et la gestion des entreprises d'Etat des mesures axées sur l'efficacité et la concurrence et ayant pour but d'améliorer la productivité et la répartition des ressources. Ainsi, la restructuration peut être financière, légale et organisationnelle.

Dans le cadre de la politique publique industrielle, l'Etat peut, certes, aider à la restructuration de certaines entreprises, mais il ne peut aider toutes les entreprises à se restructurer, d'autant plus que les différents Etats d'Europe centrale et orientale doivent aussi aider les activités nouvelles et les entreprises privées qui se créent². Dès lors, la restructuration doit venir de la base, des nouveaux propriétaires de ces unités économiques. Une telle approche pose alors la question de l'aptitude et donc de la formation des dirigeants, des cadres, des collectifs des salariés. Quant à l'Etat, dans cette phase, sa fonction est de mettre en place les conditions, le contexte, notamment législatif qui, dès le début de la privatisation, doit permettre une restructuration.

Il appartient aussi à l'Etat de déterminer la politique qu'il entend suivre en la matière. En présence d'un programme de privatisation favorisant la privatisation rapide des unités étatiques, source de recettes maximales pour l'Etat, la restructuration de l'entreprise, dans la perspective d'accroître sa productivité et la répartition des ressources, sera inexistante. En conséquence, l'Etat devra définir s'il entend privilégier de potentiels repreneurs avec des plans de restructuration ou des investisseurs prêts à payer le prix le plus élevé, mais dont le programme de développement ou de restructuration ultérieure

¹ Richet Xavier, "Les restructurations industrielles entre le marché et l'Etat dans les pays d'Europe centrale et orientale", in Guerraoui Driss et Richet Xavier, *Stratégies de privatisation : comparaison Maghreb-Europe*, Les Editions Toubkal - L'Harmattan, 1995, pp.243-259.

² "Etude sur la situation économique en Europe 1993-1994", Commission Economique pour l'Europe, Genève, New York et Genève 1994, p.214.

n'est pas forcément connu. Ainsi, en fonction des objectifs privilégiés par les gouvernements, la restructuration des entreprises d'Etat peut être entravée, voire inexistante¹.

Dans une approche privilégiant la politique de restructuration préalable des entreprises d'Etat, le démembrement des entreprises étatiques, soit pour les rendre plus attrayantes, soit pour briser des situations de position dominante, participe alors de cette logique. Ainsi, opéré avant la privatisation, le démembrement participe d'un objectif étatique financier. Dans ce cas, il s'agit de rendre l'entreprise attractive, en créant les conditions de l'égalité entre entreprises à privatiser et entreprises privées. Une telle opération implique donc l'élimination des droits et obligations spécifiques aux entreprises publiques, mais aussi des branches d'activités considérées comme non rentables et donc la suppression d'une partie des effectifs des salariés².

En effet, le démantèlement/démembrement d'une entreprise publique porte non sur des biens isolés mais sur des branches d'activités pouvant opérer, par la suite, de façon complète et autonome. Une telle opération doit avoir pour philosophie la survie de l'entité mais aussi le maintien des emplois.

Le démantèlement de toutes les activités de l'entreprise publique ne signifie pas pour autant disparition de celle-ci. Dans cette phase de pré-privatisation, l'entreprise mère considérée comme viable sera séparée, amputée de l'ensemble des activités non rentables. Une telle solution devrait permettre à cette entreprise mère de pouvoir fonctionner en situation d'économie de marché en faisant notamment appel à des fournisseurs. L'entreprise mère transformée en société de droit privé ou de droit public continue, dès lors, à exister en tant que personne morale de droit. En outre, les différentes filiales de la

¹ "Etude sur la situation économique en Europe 1993-1994", Commission Economique pour l'Europe Genève, New York et Genève 1994, p.195.

² "Etude sur la situation économique pour l'Europe 1993-1994", Commission Economique pour l'Europe Genève, New York et Genève 1994, p.195.

société mère pourront, soit être constituées sous forme d'entités juridiques indépendantes et privatisées, soit seront liquidées¹.

Or, démembrer le combinat² de toutes ses activités annexes, implique la répartition des actifs et du passif sur chacune des activités, c'est-à-dire sur l'ensemble des sociétés qui auront été constituées à l'issue du démantèlement. En outre, si une filiale a été liquidée, il sera nécessaire d'adopter la même règle, à savoir la répartition du produit et la vente entre tous les bénéficiaires.

Une telle politique de large restructuration préalable des entreprises avant toute privatisation constitue l'apanage et la spécificité³ des privatisations d'entreprises publiques opérées dans l'ex-R.D.A. par la Treuhandanstalt. Une telle réorganisation des entreprises publiques était analysée comme favorisant leurs relations d'approvisionnement avec les entreprises privées et en conséquence permettant l'insertion des entreprises privées dans les nouveaux rouages de l'économie de marché en ex-R.D.A.

Or, si de telles données peuvent fonctionner pour l'approvisionnement en fournitures et stocks, une interrogation est latente quant au devenir des domaines de la formation et de la recherche de ces anciens combinats. Ainsi, la pratique a démontré qu'ils ont été les premiers à subir des pertes dues à ces démantèlements.

D'aucuns diront qu'outre ces aspects négatifs et inévitables de la privatisation, le démantèlement des anciennes activités des combinats *"multiplie les chances d'une bonne gestion des entreprises en créant des unités suffisamment petites pour se prêter au rachat par les salariés, à la constitution de sociétés communes avec des entreprises étrangères de taille moyenne ou encore à l'achat par de telles*

¹ Guislain Pierre, *Les privatisations : un défi stratégique, juridique et institutionnel*, De Boeck Université, Bruxelles, 1995, p.121.

² En R.D.A., les combinats étaient d'immenses conglomerats qui comprenaient souvent toutes les entreprises d'une branche industrielle.

³ "Etude sur la situation économique pour l'Europe 1993-1994", Commission Economique pour l'Europe Genève, New York - Genève, 1994, pp.215-227.

*entreprises*¹ Cependant, il est permis de s'interroger sur la finalité du démembrement de ces grandes structures industrielles, lorsque dans les pays à économie de marché existent aussi de grands conglomérats dénommés trusts avec des ramifications, une structure d'intermédiaires, de sous-traitance...

De plus, un tel processus de démembrement des grandes entreprises d'Etat, aussi maîtrisé soit-il, ne met l'Etat ni à l'abri d'un effondrement des approvisionnements de base, ni des risques de cessions incontrôlées par les cadres des entreprises.

Toutefois, malgré l'intérêt pour les Etats de restructurer avant la privatisation, tous les pays d'Europe centrale et orientale ne peuvent se permettre de supporter la charge financière² de la restructuration et de leurs entreprises étatiques.

Face au coût des restructurations-démembrements avant privatisation, cette procédure est restée l'exception plutôt que la règle. Les pays d'Europe centrale et orientale ont préféré privilégier le démembrement après privatisation, recentrant ainsi leurs efforts sur l'évaluation de l'entreprise.

2) L'évaluation de l'entreprise

Etape importante vers la privatisation d'une entreprise mais aussi dans la restructuration économique des pays en

¹ Commission économique pour l'Europe, "Etude sur la situation économique de l'Europe en 1993-1994", Nations Unies, Genève, New York et Genève, 1994, p.216.

² En effet, l'expérience de l'Allemagne a atteint en 1994, année de fin de vie de la Treuhandanstalt, environ 270 milliards de deutschmarks de déficit. Une telle opération a été rendue possible du fait de la réunification des deux territoires allemands et est supportée par les contribuables allemands puisque le coût d'un tel déficit s'est traduit par une augmentation des déficits budgétaires allemands. Voir Stilpon Nestor et Scott Thomas, "Privatiser par liquidation", *L'observateur de l'O.C.D.E.*, n°192, février-mars 1995, pp.36-38. Voir aussi, Lorenzi Isabelle, "Die Treuhandanstalt : La question de la privatisation des biens de l'ex-R.D.A.", Mémoire de D.E.A. de politique comparée en Europe, Université de Nice-Sophia Antipolis, septembre 1993, pp.57-58.

transition, l'évaluation permet, en fait, la première estimation patrimoniale de ces entreprises d'Etat. Aussi, pour fixer ultérieurement et de manière équitable le prix de vente de ces entités, des données de base, fiables, tant comptables que financières relatives à l'entreprise, sont indispensables. Un certain nombre de documents comptables, d'états financiers de l'année en cours, mais aussi des années antérieures, devront être fournis aux organismes chargés d'accomplir cette tâche. Loin d'être une science exacte, l'évaluation de l'entreprise d'Etat constitue, en fait, un travail d'une extrême complexité. Aussi, comme l'évaluation de l'entreprise influence la fixation du prix de cession, il est indéniable que cette technique doit consister à être impartial et à se tromper le moins possible sur les perspectives futures de l'entreprise.

Cette phase de la privatisation des entreprises d'Etat des pays de l'Est met en évidence l'importance du rôle de la comptabilité dans le transfert des biens publics au secteur privé. Grâce à la comptabilité, les agents de la privatisation vont pouvoir déterminer la situation financière et comptable de l'entreprise et prendre les mesures appropriées à son état¹. Généralement, l'acheteur procède aussi à une évaluation comptable approfondie de l'entreprise afin de pouvoir procéder à une estimation financière de celle-ci et prendre une décision la concernant².

La centralisation de l'économie, qui distinguait jadis les pays de l'Europe de l'Est, se caractérise aussi par l'utilisation de normes comptables spécifiques à ces économies et qui ne correspondent pas toujours, au plan de la sémantique, aux normes comptables et financières internationales employées par les cabinets d'audits chargés de l'évaluation de ces entreprises³. Aussi, l'évaluation des entreprises d'Etat de ces pays rencontre des difficultés de retranscription des données,

¹ O.C.D.E./C.C.E.E.T., *Evaluation et privatisation*, O.C.D.E., Paris, 1993, p.7.

² Pour un développement approfondi de cette idée, voir Guislain Pierre, *Les privatisations : un défi stratégique, juridique et institutionnel*, Ed. de Boeck Université, Bruxelles, 1995, pp.76-77.

³ Jaruga Alicja, "Problèmes de comptabilité dans les pays en transition : l'expérience de la Pologne", in "Les réformes comptables dans les pays d'Europe centrale et orientale", O.C.D.E./C.C.E.E.T., Paris, 1991, pp.39-41.

afin de pouvoir les exploiter en situation d'économie de marché. Un tel travail consiste à transférer des notions connues tout en évitant les pièges de notions antonymes dans leur utilisation¹.

Dès lors, des critiques relatives à l'évaluation sont inévitables. Il apparaît, en effet, que dans de telles situations d'appréciation, une part de facteurs subjectifs entrent en considération lors de l'évaluation de ces entités². Aussi, afin de démontrer que la privatisation s'opère dans un environnement de transparence totale, certains gouvernements, à l'image des observateurs internationaux contrôlant et attestant de la régularité démocratique des opérations de vote dans les pays en développement, ont recours aux services de conseillers étrangers, de cabinets d'audits pour l'évaluation des entreprises. Le recrutement de ces intervenants s'effectue alors par le biais d'appels d'offres, lancés au nom des gouvernements concernés.

Cependant, l'obtention et la communication des informations de base nécessaires à un travail efficace et fiable sont autant de facteurs qui, combinés à l'absence de comptabilité aux normes internationales, génèrent des problèmes dans l'évaluation comptable et financière des entreprises à privatiser. Une telle situation engendre indéniablement des incertitudes quant au développement économique futur de l'entreprise.

La fonction de l'évaluation consiste à déterminer la situation d'une entreprise à un moment donné³. Du fait de la spécificité comptable et financière des pays d'Europe centrale et orientale, cette opération devra surtout prendre en considération les pratiques économiques et commerciales du proche passé.

¹ Lamprière Luc, "Les liquidateurs du communisme", *A pour affaires économiques*, n°13, novembre 1990, p.85.

² Geary Michaël K., Associé Coopers & Lybrand, "Méthodes d'évaluation utilisées dans le cadre de privatisations", Symposium International, "Les privatisations dans le Monde", Nice Acropolis, 2-4 décembre 1993, p.3 du rapport présenté lors du colloque. Voir annexe pp.1008-1028.

³ O.C.D.E./C.C.E.E.T., *Evaluation et privatisation*, O.C.D.E., Paris, 1993, p.7.

Or, il apparaît, à la lecture des résultats obtenus dans les pays industrialisés, que l'évaluation correspond rarement à la valeur marchande réelle de l'entreprise. Ainsi, les opérations d'acquisition réalisées dans les pays de l'Union européenne sur des critères de taille, de réduction des coûts et de meilleure gestion sont souvent inefficaces du fait de la mauvaise évaluation de l'entreprise. En outre, et un tel constat peut être appliqué aux pays d'Europe centrale et orientale, plus la taille de l'entreprise est importante et plus l'activité de l'entreprise est éloignée de celle de l'entreprise acheteuse, plus l'évaluation sera complexe et hasardeuse.

Aussi, en présence d'une telle situation, certains Etats Est Européens ont opté pour l'établissement de bilans de clôture et d'ouverture des entreprises qui, de facto, nécessitent l'adoption de nouvelles normes comptables. Les entreprises russes ont alors évalué leurs biens sur la base du bilan établi le 1^{er} janvier 1992¹.

Devant les difficultés rencontrées quant à l'évaluation des entreprises, le Président de la Treuhandanstalt² fit procéder à une évaluation arbitraire des 300 principales entreprises de la R.D.A. Le délai imparti pour ce travail titanesque était de trois semaines. Dès lors, l'évaluation équivalait à une conversation de trois heures avec les dirigeants des entreprises. A l'issue de ces entretiens, une note entre 1 et 6 était octroyée à l'entreprise : dans le meilleur des cas le verdict était "*situation claire, l'entreprise peut survivre*" ; dans le pire des cas, l'entreprise n'avait "*aucune chance de survie*" et la "*faillite était recommandée*"³.

Cette approche de l'évaluation des entreprises industrielles par classement se retrouve aussi en Belgique où, à la suite d'une analyse financière des entreprises du secteur textile, les observations recueillies de l'étude des bilans

¹ O.C.D.E./C.C.E.E.T., *Etudes économiques de l'O.C.D.E. : la Fédération de Russie*, O.C.D.E., Paris, 1995, p.86.

² Une telle décision a été prise par le Président Detlev Rohwedder.

³ Lamprière Luc, "Les liquidateurs du communisme", *A pour affaires économiques*, n°13, novembre 1990, p.85.

comptables ont été classées en deux groupes : entreprise performante et entreprise non performante¹.

Qu'il s'agisse du cas belge ou du cas allemand, il est indéniable que l'évaluation telle qu'elle est élaborée en économie de marché est principalement axée sur la performance passée et future de l'entreprise, ce qui conduit à sacrifier le facteur social de l'entreprise, mais qui induit aussi l'adoption de techniques de privatisation qui seront ensuite adaptées aux objectifs et aux moyens des privatisations.

II – L'ADAPTATION DES TECHNIQUES AUX OBJECTIFS ET AUX MOYENS DES PRIVATISATIONS

La diversité des domaines d'intervention de la privatisation, qui concerne dans les pays d'Europe centrale et orientale les activités commerciales monopolistiques comme les transports aériens, l'énergie, les institutions financières... mais aussi des secteurs d'activités considérés comme non lucratifs, induit un panel de techniques de privatisation qui seront choisies en fonction des objectifs, des stratégies de la privatisation² et du consensus social. Ainsi, chaque auteur spécialiste des privatisations élabore son propre inventaire des techniques de privatisation³.

Dès lors, l'élaboration de la stratégie de privatisation de l'Etat répond à un certain nombre de questions comme la fonction que doit jouer l'Etat dans la sphère économique, les biens susceptibles de privatisation, les limites de la privatisation, les effets de la privatisation sur le rôle de l'Etat... Toutefois, les choix prédéfinis par cette stratégie ne sont, en aucun cas, neutres. Ainsi, le pourcentage du capital transféré au secteur privé est fonction :

¹ Balasse Alain, "Approche intégrée de l'évaluation des performances d'entreprises industrielles en économie de marché", *Revue d'économie industrielle*, n°53, 3^{ème} trimestre 1990, p.19.

² Hondius Ewoud, "Privatisation et protection du consommateur", in Conseil de l'Europe, "Aspects juridiques des privatisations", Actes du 21^{ème} Colloque de droit européen, Budapest, 15-17 octobre 1991, les Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1993, p.158.

³ Ainsi, pour Rapp L., il existerait dix techniques de privatisation, pour Vincent Wright, onze, pour d'autres vingt et une...

- de la volonté de l'Etat de maximiser ou non les recettes budgétaires perçues dans le cadre de la privatisation, du degré d'influence que l'Etat souhaite garder tant au sein des entreprises concernées que dans l'économie en général. Dans le sens originare de la privatisation impliquant un transfert de la propriété de l'entreprise, celle-ci, une fois privatisée, perd en principe tout lien privilégié avec l'Etat, notamment dans la définition de sa politique en matière de compensation des déficits. En outre, la privatisation conduit à une redéfinition du rôle de l'Etat dans l'économie¹;

- de la promotion d'une démocratie d'actionnariat ;
- de la promotion de l'accès des salariés à l'actionnariat...

En outre, l'affectation du capital transféré par l'Etat à certains agents économiques du secteur privé permet de déterminer la structure capitalistique que l'Etat entend instaurer². Ainsi, si la privatisation est synonyme de recherche de maximisation des ressources (B), la propriété de l'entreprise peut être cédée, via la privatisation commerciale, à un investisseur unique, à un groupe d'investisseurs constituant un noyau dur, à des investisseurs institutionnels. Par contre, si la privatisation consiste à rechercher un consensus social, alors le transfert de la propriété d'Etat bénéficiera, par le biais de la privatisation distributive (A), aux salariés en privilégiant l'actionnariat salarial ou à la population, en favorisant alors un capitalisme qualifié de populaire.

A - La recherche d'un consensus social autour des privatisations : la privatisation distributive

Le processus de privatisation, enclenché dans les pays d'Europe centrale et orientale, impliquant la transformation des entreprises étatiques en sociétés commerciales ayant pour structure soit la société anonyme, soit la société à

¹ Bourdon Jacques, Pontier Jean-Marie, Ricci Jean-Claude, "Les privatisations en France", Actes du colloque tenu à Aix-en-Provence en octobre 1988, in Debbasch Charles, *Les privatisations en Europe*, Editions du C.N.R.S., 1989, pp.119-142.

² Maître Hurstel Daniel, "Privatisations et transferts de propriété : rapport sur les décisions et stratégies de privatisations", in Symposium International, "Les privatisations dans le Monde", Nice Acropolis, 2-4 décembre 1993, p.22 du rapport présenté lors du colloque.

responsabilité limitée, conduit à la réflexion sur la place des salariés dans la privatisation de leur entreprise et ultérieurement sur leur participation à la gestion de l'entreprise, du moins sur l'exercice du pouvoir, que leur aura procuré l'acquisition d'actions de leur entreprise.

La volonté d'obtenir dans les pays d'Europe centrale et orientale l'adhésion de la population au processus de privatisation, combinée aux facteurs économiques et financiers ont conduit les différents législateurs à promouvoir des techniques de privatisation favorisant la promotion de la justice sociale (1) en privilégiant une catégorie spécifique d'investisseurs : les salariés des entreprises. Une telle technique de privatisation n'est pas inconnue des pays de l'O.C.D.E. et est généralement financée, dans les pays d'Europe centrale et orientale comme dans les pays occidentaux, par l'emprunt qui permettra l'acquisition de parts ou actions. En outre, les pays d'Europe centrale et orientale ont combiné à cette technique connue de l'occident, celle de la dotation sociale généralisée (2) qui concerne l'ensemble de la population.

1) La promotion de la justice sociale
à travers l'actionnariat salarié

*"Rendre le prolétaire propriétaire et l'ouvrier boursicoteur, voilà une vieille lune qui a la vie dure"*¹. Une telle volonté a conduit, dans les différentes vagues de privatisation connues par les pays de l'O.C.D.E., à la reconnaissance et l'obtention d'avantages particuliers accordés aux salariés. De telles dispositions ont été analysées par les différents législateurs des pays d'Europe centrale et orientale qui, dans le cadre du processus de privatisation, ont réservé aux salariés des entreprises concernées, une certaine fraction d'actions leur donnant droit de participer à la gestion de l'entreprise.

Ces actions en faveur de l'actionnariat salarié, dont l'intéressement au capital est l'une des formes, ont officiellement pour finalité de favoriser la participation des salariés à la vie de leur propre entreprise. Toutefois, cette

¹ Zenati F. in Merle Philippe, *Droit commercial : Sociétés commerciales*, Précis Dalloz, 2^{ème} édition, 1990, p.438.

intégration des salariés voulue, souhaitée par les gouvernants, n'est pas toujours aussi facile à mettre en pratique au niveau de l'entreprise. Une telle approche a connu, en France, l'opposition tant des milieux patronaux que des syndicats ouvriers¹. Pour ces derniers, il s'agissait de conserver une place, une reconnaissance en tant que représentants des salariés au sein de l'entreprise et de ses organes de gestion.

S'interroger sur la participation des salariés à la gestion de leur entreprise implique une distinction entre deux catégories de salariés actionnaires, puisque tous les salariés titulaires d'actions de l'entreprise ne pourront pas participer à la gestion de l'entreprise. Tel est le cas de la Russie où les actions, distribuées gratuitement à tous les membres du collectif des travailleurs, sont dépourvues de tout droit de vote².

En effet, dans certains pays d'Europe centrale et orientale, les actions vendues aux salariés des entreprises sont sans droit de vote pendant les deux ou trois premières années de détention par leurs titulaires. Une telle approche exclut donc les actionnaires salariés dans l'instauration initiale des rouages de l'économie de marché au sein des entreprises privatisées. Dans la phase initiale de fonctionnement de l'entreprise ainsi transformée, les salariés apparaissent comme des épargnants, c'est-à-dire des fournisseurs d'épargne, sans conséquence pour les vrais propriétaires "*contrôlares*". De plus, le recours à de tels apports extérieurs en numéraire met l'entreprise à l'abri d'un renversement de majorité à la suite de l'entrée de nouveaux actionnaires indésirables dans son capital.

Malgré tous ces efforts, la pratique de ces droits préférentiels, tant en Europe de l'Est que dans les pays de l'O.C.D.E., et notamment en France, met en exergue que de tels mécanismes sont généralement inappliqués ou appliqués dans une perspective de renforcer le pouvoir déjà existant au sein de l'entreprise. Dès lors, s'ils permettent rarement une effectivité

¹ Guyon Yves, *Droit des affaires : Droit commercial général et sociétés*, Tome 1, 9^{ème} édition, Economica, Collection Droit des Affaires et de l'Entreprise, 1990, p.416.

² Voir Lorenzi Isabelle, *Les privatisations en Europe de l'Est : ex-RDA, Bulgarie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Russie*, Thèse, Université de Nice-Sophia Antipolis, 1998, pp.461-462, 466.

du rapprochement pouvoir-participation, ces mécanismes favorisent un consensus social et politique, significatif d'état de grâce pour le gouvernement instigateur et renforcé dans les pays d'Europe centrale et orientale par une "*dotation sociale généralisée*".

2) La "*dotation sociale généralisée*"¹

Parce que le parc d'entreprises publiques à privatiser est le fruit du travail de tous, certains gouvernements des pays d'Europe de l'Est ont considéré que ce patrimoine, qui est donc commun à tous les citoyens, doit leur être redistribué, pour qu'ils puissent exercer leurs droits de propriété dessus. Une telle dotation à l'ensemble de la population remplissant les conditions de réception se caractérise comme une "*dotation sociale généralisée*".

Dès lors, au-delà de la simple motivation de l'actionnaire de se comporter en actionnaire et donc d'influer sur la modification de la gestion de l'entreprise, la dispersion de l'actionnariat (a) d'une entreprise entre plusieurs milliers d'actionnaires, ne semble pas être une solution satisfaisante permettant l'émergence d'un véritable contrôle de la gestion de l'entreprise. En conséquence, à long terme, l'attitude des épargnants actionnaires, combinée à la logique recherchée par le nouveau système économique de la création rapide d'une classe de véritables investisseurs, permettra une concentration de la propriété et mettra en exergue l'existence d'un capitalisme populaire éphémère (b). "*La répartition initiale s'avèrera vraisemblablement n'avoir été qu'un aspect secondaire et transitoire*"² ayant engendré la spéculation sur les titres (c).

a) La dispersion de l'actionnariat

La privatisation des entreprises par la procédure de la distribution de coupons à la population adulte se trouve être à

¹ Lhomel Edith, "Transition économique à l'Est (1989-1995)", Centre d'Etudes et de Documentation sur l'ex-URSS, la Chine et l'Europe de l'Est (C.D.U.C.E.E.), *Les études de La Documentation Française*, 1995, p.83.

² Holcblat Norbert, "La privatisation en Europe de l'Est : problèmes, situation et méthodes", Direction de la prévision, Ministère de l'Economie, Document de travail n°93-7, 1993, p.30.

l'origine d'un actionariat caractérisé par une forte dispersion, ne permettant pas l'élaboration d'une stratégie efficace¹.

Certes, l'existence de fonds d'investissement, comme ceux qui sont opérationnels en République tchèque permet de regrouper les actionnaires. Toutefois, la question reste posée pour les entreprises qui ne sont intégrées dans aucun portefeuille de fonds d'investissement. Dans ce cas, les actionnaires de ces entreprises, à moins de créer de leur propre initiative une association des actionnaires de ladite entreprise, se retrouveront totalement isolés et dispersés.

Dès lors, les responsables des programmes de privatisations de l'Europe de l'Est peuvent s'attendre à un risque d'absence de véritable contrôle sur l'activité des dirigeants en place. En effet, en situation de dispersion de l'actionariat, les relations entre mandants et agents peuvent se révéler être difficiles, voire inexistantes.

En conséquence, en présence d'un contrôle de la gestion de l'entreprise inefficace ou inexistant, le risque réside alors dans le fait que les agents, qui ne sont pas les propriétaires de l'entreprise, poursuivent des objectifs qui leur sont propres, plutôt que de veiller aux intérêts des propriétaires. Ainsi se pose alors la question de la relation entre mandants et agents et donc, indirectement, celle de l'information et de la surveillance.

Une telle approche ne doit pas être sous-estimée, d'autant plus que le corollaire d'une telle situation se retrouve dans le monopole de l'information que détiendront soit un nombre réduit d'actionnaires, soit les agents, au détriment des propriétaires qui, d'une certaine manière, seront spoliés dans la détermination des orientations concernant la gestion de leur entreprise² et, ce, même s'il est bien évident *"qu'une société commerciale qui exploite une entreprise importante, emploie un grand nombre d'ouvriers et d'employés, doit de l'argent à beaucoup d'obligataires, est possédée par une multitude*

¹ Bourdillon Yves, "La rigueur monétaire et les privatisations, clés du succès à l'Est", *Les Echos*, 3 juin 1996, p.37.

² Holcblat Norbert, "La privatisation en Europe de l'Est : problèmes, situation et méthodes", Direction de la prévision, Ministère de l'Economie, Document de travail n°93-7, 1993, p.31.

*d'actionnaires, est contrôlée par des gens qui ne représentent que théoriquement les actionnaires, ... n'est pas une entreprise privée qui appartient à un individu*¹.

De plus, une trop large dispersion de la propriété ne favorise pas nécessairement la création et la viabilité de grandes entreprises et de conglomérats².

En effet, une trop large ouverture du capital de l'entreprise à la privatisation de masse, comme cela s'est produit en Tchécoslovaquie puis en République tchèque à hauteur de 97%³, ne favorise pas l'émergence d'une classe de propriétaires actifs détenant une participation suffisante pour pouvoir influencer la gestion et le contrôle de l'entreprise⁴. Dès lors, à terme, la liquidation massive de ces entreprises risque de devenir la solution alors même qu'une telle option ne peut être perçue comme une réponse convenable au problème existant⁵.

En présence de tous ces aléas, combinés à une situation économique caractérisée par de forts taux de chômage, l'attitude des citoyens actionnaires semble plutôt s'orienter vers un capitalisme populaire éphémère favorisant ainsi une concentration de la propriété entre les mains de quelques actionnaires.

b) Un capitalisme populaire éphémère

L'attitude des citoyens, acteurs économiques, semble similaire en Europe de l'ouest et dans les pays d'Europe centrale et orientale.

¹ W. Lippmann, "La cité libre", p.361, in Ripert Georges, *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, L.G.D.J., 1951, 2^{ème} édition, 1992, p.317.

² Clavel Jean-Daniel et Sloan John C., *La nouvelle Europe de l'Est, du plan au marché : les défis de la privatisation*, Editions Bruylant, Bruxelles, 1991, p.176.

³ Bouin Olivier, "la privatisation en Tchécoslovaquie", Centre d'Etudes des Modes d'Industrialisation / Centre Français de recherche en Sciences Sociales, Prague, mars 1992, dernière page.

⁴ O.C.D.E.-C.C.E.E.T., "Etudes économiques de l'O.C.D.E. : la Fédération de Russie - 1995", O.C.D.E., paris, 1995, p.77.

⁵ Bouin Olivier, "La privatisation en Tchécoslovaquie", Centre d'Etudes des Modes d'Industrialisation / Centre français de Recherches en Sciences Sociales, Prague, mars 1992, dernière page.

En effet, la tendance dans ces deux parties de l'Europe consiste, pour l'épargnant actionnaire, à éviter les risques. Aussi, l'expérience ouest-européenne des privatisations basées sur le capitalisme populaire a mis en exergue la faible mobilisation de l'épargne des ménages pour l'achat direct ou indirect d'actions. La situation économique des pays d'Europe centrale et orientale et de l'Algérie combinée à de très forts taux de chômage ne devrait pas contredire cette tendance, surtout que les spécialistes en macro et micro économie font valoir l'héritage centralisateur, monopolistique et étatique de l'économie est-européenne pour expliquer l'absence de mentalité capitalistique de ces citoyens¹.

En conséquence, les gouvernements qui souhaitent mobiliser l'épargne des citoyens, au travers de la privatisation par le biais du capitalisme populaire, doivent prévoir des mécanismes qui permettent d'outrepasser cette aversion du risque. L'intérêt, pour les gouvernements d'Europe de l'Est, réside dans la mobilisation de l'épargne, mais aussi ultérieurement dans la stabilisation de l'actionnariat de l'entreprise. Aussi, une politique d'intéressement par des taux de rentabilité attrayants peut apparaître comme une politique répondant aux risques inhérents à une politique actionnariale² et susceptible d'éviter les scénarios suivants :

- . une infime partie de la population échangera son épargne contre des actions et jouera effectivement le rôle d'actionnaire actif procédant à un contrôle de la gestion de l'entreprise ;

- . une partie de la population placera son épargne dans les fonds d'investissement ;

- . une autre partie de la population procédera à l'échange des coupons qui lui auront été distribués sur un marché parallèle et, ce, malgré tous les risques de dépréciation des taux de change sur ces marchés occultes ;

¹ Commission Economique pour l'Europe, "Etudes sur la situation économique de l'Europe en 1991-1992", Nations Unies, Genève et New York, 1993, pp.260-262.

² Cartelier Lysiane, "L'expérience française de privatisation : bilan et enseignements", *Revue Internationale de Droit Economique*, 1992, p.390.

les actionnaires joueurs partiront rapidement après avoir empoché des gains substantiels¹. Cette pratique courante de l'actionnariat populaire en Europe de l'Ouest semble plus difficile pour les pays d'Europe centrale et orientale qui ont, généralement, instauré des délais durant lesquels les actionnaires ne peuvent percevoir leurs dividendes.

Une telle approche peut aussi contribuer à éviter les risques de revente massive des actions qui pourraient être à l'origine de krach boursier² et mettre en difficulté le faible équilibre économique de ces Etats.

D'autre part, les entreprises des pays d'Europe centrale et orientale ont besoin, pour se reconstituer sur de nouvelles bases économiques, d'apports massifs de financement. Or, l'existence d'un actionnariat passif et éphémère ne peut permettre à ces entreprises d'investir, notamment, dans de nouvelles technologies. Aussi, pour assurer leur survie, ces entreprises de l'Est peuvent recourir à l'Etat, afin que celui-ci les aide financièrement³. Dès lors, une telle pratique mettrait en évidence un effet de la privatisation de masse qui est l'inverse de celui escompté. Dans le cas où l'Etat obtiendrait, une telle attitude mettrait en exergue l'existence d'une voie économique spécifique de la transition de l'Europe de l'Est.

Enfin, une fois la privatisation réalisée, la société est ensuite soumise au droit commun. Or, en l'absence de mesures d'accompagnement des privatisations, la corruption qui, si la transparence des opérations de privatisation n'est pas respectée, peut émerger à tout moment du processus de privatisation, trouvera alors un vivier de croissance⁴. En effet, en l'absence d'un droit effectivement applicable, les titres, actions et autres

¹ Cartelier Lysiane, "L'expérience française de privatisation : bilan et enseignements", *Revue Internationale de Droit Economique*, 1992, p.389.

² Lebaube Alain, "La tourmente boursière met à l'épreuve les salariés-épargnants", *Le Monde*, supplément, 14 octobre 1998, p.II.

³ Cartelier Lysiane, "L'expérience française de privatisation : bilan et enseignements", *Revue Internationale de Droit Economique*, 1992, p.390.

⁴ Monéger Joël, "Rapport de synthèse de la commission sur les techniques de privatisation", *Revue Internationale de Droit Economique*, 1992, p.415.

coupons de privatisation peuvent être à l'origine de la création de marchés boursiers parallèles sur lesquels s'opèreront de véritables spéculations sur les titres/coupons.

c) La spéculation sur les titres

La privatisation distributive a, notamment, pour objectif d'éviter que les anciens apparatchiks ne concentrent en leurs mains les avoirs des nouvelles sociétés privatisables. Ainsi, la volonté des gouvernants des pays d'Europe centrale et orientale était de permettre à chaque citoyen de détenir une partie du patrimoine industriel national. Or, la privatisation distributive a permis la création de trafics en tous genres, qui sont à l'origine de l'émergence d'une nouvelle classe d'intermédiaires, de nouveaux apparatchiks.

En effet, au sein de l'entreprise, le contrôle de celle-ci ne reflète pas la structure du capital. Les actionnaires populaires et les salariés ne pouvant influencer et exercer effectivement leur rôle, il est envisageable que ceux-ci se désintéressent de leur rôle d'actionnaire. En outre, dans le cas de la Russie où 91% des entreprises étaient détenues majoritairement par les salariés¹, mais où ceux-ci ne sont quasiment pas, voire pas du tout, représentés au conseil d'administration de leur entreprise, le risque réside alors dans la revente de leurs actions.

Dans cette hypothèse, il est à prévoir que les actions des salariés soient rachetées par la direction de l'entreprise afin de renforcer sa participation financière et donc d'asseoir durablement son pouvoir, son contrôle sur l'entreprise et, ce, même si déjà dans la pratique *"les dirigeants des entreprises semblent avoir les pleins pouvoirs pour gérer celles-ci"*². En effet, il semblerait que les liens paternalistes qui pouvaient exister à l'époque de l'économie planifiée entre les dirigeants de l'entreprise et les salariés soient toujours d'actualité et que, dès lors, bien que majoritaires dans le contrôle effectif de l'entreprise, les salariés se fassent représenter dans les conseils d'administration par les dirigeants de l'entreprise.

¹ O.C.D.E./C.C.E.E.T., "Etudes économiques de l'O.C.D.E. : la Fédération de Russie - 1995", O.C.D.E., Paris, 1995, p.89.

² O.C.D.E./C.C.E.E.T., "Etudes économiques de l'O.C.D.E. : La Fédération de Russie - 1995", Paris, 1995, p.90.

En outre, à l'occasion des actions distribuées gratuitement ou quasi gratuitement à la population, des mécanismes de fraude ont pu être engendrés. Alors que dans les Etats en transition, les citoyens doivent affronter une situation économique et financière alarmante, certaines couches de la population, ayant su profiter de ce tournant économique, peuvent jouer sur un double tableau.

Ainsi, alors qu'en Russie, l'Etat est en cessation de paiement des salaires de ses agents et que l'inflation a connu des taux galopants, une économie parallèle axée sur les coupons de privatisation et plus généralement sur la privatisation a pu se développer¹. Le poids de cette économie de l'ombre est, aujourd'hui, estimé à 30-40% du P.I.B.².

En outre, l'existence des réseaux mafieux annexes à la privatisation russe a conduit certains employés des entreprises industrielles privatisées à faire le constat que "*le jour de la privatisation de leur usine, l'Etat de droit s'est effondré*"³. Dès lors, de tels réseaux structurés, organisés, constituent un pouvoir non négligeable, et "*pourraient, demain, se trouver en situation singulièrement favorable pour spéculer sur des marchés devenus libres ... et en situation de pénurie*"⁴.

En conséquence, il semblerait que, sans pour autant négliger l'approche politique développée dans la privatisation distributive qui permet de recueillir le soutien de la population à la politique suivie, la mise en œuvre simultanée d'une privatisation commerciale, privilégiant la vente qui favorise

¹ Souvorov Dmitri, "Les privatisations en Russie : à la russe et par rapport à l'étranger", *Les Petites Affiches*, n°58, 14 mai 1993, p.22 ; "L'apparition d'un marché immobilier en Russie sur fond de privatisation", *Le Courrier des Pays de l'Est*, n°378, avril 1993, p.32.

² "La Russie sort du rouge", *Challenges*, avril 1998, p.115. L'économie de l'ombre est un mélange de troc, de micro-business et de trafics à grande échelle animé par le manque d'argent et par la volonté d'échapper au système fiscal russe.

³ Mandeville Laure, "L'usine Lada aux mains du crime organisé", in "La Russie sort du rouge", *Challenges*, avril 1998, p.114.

⁴ Acosta Rodrigo, "Statut des sols, droit de propriété et mécanismes fonciers dans les pays d'Europe en transition", *Revue Française d'Administration Publique*, n°74, avril-juin 1995, p.262.

une approche économique faisant appel à l'investissement étranger pour accélérer le démarrage de l'économie de marché¹, s'impose aux gouvernements des pays d'Europe centrale et orientale.

B - La recherche de la maximisation des ressources : la privatisation commerciale

L'intérêt d'une telle privatisation par vente réside, pour l'Etat vendeur, dans des avantages budgétaires et fiscaux. La privatisation commerciale opère un transfert simultané de la propriété de l'entreprise et du pouvoir décisionnel de celle-ci au secteur privé. Même si une telle opération est plus longue que la privatisation par les méthodes distributives, elle permet néanmoins d'attirer et d'intégrer le capital étranger privé dans le processus de privatisation² et de relancer l'économie. En présence de la complexité de la privatisation engagée dans les pays d'Europe centrale et orientale et en Algérie, cet aspect du processus n'est pas à négliger car le rôle que joue le capital étranger dans le processus de privatisation est décisif, notamment lorsqu'il s'agit de restructurer l'entreprise³.

Or, le recours à la technique de la vente pour privatiser les avoirs étatiques implique, pour ces Etats en transition, la création et le fonctionnement de marchés financiers et places boursières pour négocier, ultérieurement, des transferts de propriété et ensuite spéculer sur les titres. La création de telles structures dans ces Etats est perçue par certaines autorités étatiques comme "*un des ferments principaux de la transition et de l'économie de marché*"⁴. Pour les citoyens, l'existence d'une bourse peut alors apparaître comme le droit de détenir et

¹ Sarcinelli Mario, "L'économie de marché fonctionnera-t-elle bientôt" in Forum "Où va l'Est ?", Table ronde, Grand Amphithéâtre de la Sorbonne, Paris, 22 avril 1992, pp.4-6 du rapport remis lors du colloque.

² Lhomel Edith, "Transitions économiques à l'Est (1989-1995)", Centre d'Etudes et de Documentation sur l'ex-URSS, la Chine et l'Europe de l'Est (C.E.D.U.C.E.E.), *Les études de la Documentation Française*, La Documentation Française, Paris, 1995, pp.82-85.

³ Voir supra.

⁴ Layer Elisabeth, "Renaissance des bourses en Pologne, Hongrie, République tchèque", *Le Courrier des Pays de l'Est*, n°400, juin 1995, p.3.

d'utiliser des actifs financiers, mais aussi comme la faculté de pouvoir procéder à un enrichissement personnel.

Dans cette approche, la privatisation commerciale est, alors, synonyme de vente pure et simple des actifs de l'Etat à de potentiels acquéreurs qui garantissent en maximiser la valeur nette. Ce désengagement progressif (1) mais volontaire de l'Etat, connaît cependant des limites politico-économiques (2) à son développement.

1) Le désengagement progressif de l'Etat

La privatisation des entreprises d'Etat dans les pays d'économie en transition peut s'opérer soit avec (a) soit sans (b) transfert de propriété.

a) Privatisation avec transfert de propriété

Dans l'éventail des techniques de privatisation expérimentées de par le monde, il est permis de constater une similitude dans le choix des procédés de privatisation commerciale qui répondent aux mécanismes du marché international et aux facteurs externes aux Etats. Effectivement, le capital international, aujourd'hui, de par sa puissance, prime le capital national. Aussi, pour profiter de cette manne financière, le capital national s'allie, s'associe au capital international et les politiques de privatisation optent généralement pour la vente réalisée soit par introduction en bourse, soit par adjudication (ce qui pose la question de la transparence de celle-ci), soit par augmentation du capital, soit par cession d'actions aux banques commerciales.

Toutefois, à côté de cet éventail de techniques de privatisation par vente, les Etats pourraient recourir, dans certains cas, à la privatisation d'une entreprise étatique par la technique de la conversion du capital de la dette.

• **La conversion du capital de la dette.** Cette technique, qui consiste à résorber la dette, est généralement utilisée pour réduire la dette des Etats auprès de leurs créanciers. Elle permet ainsi à l'Etat de réduire sa dette

extérieure et son déficit budgétaire¹ et à l'investisseur, en principe une société multinationale, de réaliser un investissement à un coût moindre grâce à la décote qui est appliquée à la créance de la banque internationale sur l'Etat débiteur.

Appliquée aux privatisations, cette méthode aurait l'avantage de favoriser la privatisation d'entités juridiques par l'extinction de tout ou partie de leurs dettes auprès de leurs créanciers. En effet, une telle technique consisterait alors à éteindre l'endettement des entreprises d'Etat, soit auprès des banques, soit auprès d'autres entreprises en transférant aux créanciers les actions de l'entreprise débitrice². Ainsi, la conversion de la dette consiste à échanger les titres de la dette et de ses intérêts contre une participation (bons, actions, obligations...) dans le capital de l'entreprise. Cette formule n'est pas sans rappeler celle de la dation en paiement faite par le débiteur en difficulté à un créancier.

Dès lors, une telle opération conduit à un échange de la dette en droit de propriété. En contrepartie de la liquidation de la dette de l'entreprise d'Etat, l'entreprise et/ou la banque créditrice devient alors propriétaire de celle-ci. Il s'agit alors bien d'un échange qui se réalise entre le propriétaire de l'entreprise, donc l'Etat, et le créancier. A l'issue de cette transaction, l'entreprise qui n'est pas intervenue directement dans l'échange, n'a plus d'obligation envers son créancier/propriétaire³ et devrait bénéficier, à terme, de l'apport d'argent nouveau qui, combiné avec de nouvelles techniques de gestion et d'organisation, devrait lui permettre d'affronter la concurrence.

¹ Bouchet Michel Henry, "Privatisations et techniques de transfert de propriété : le rôle des transactions de conversion de dette", Symposium International, "Les privatisations dans le monde", Nice Acropolis, 2-4 décembre 1993, p.3 du rapport présenté lors du colloque.

² C.C.E.E.T./O.C.D.E., "Procédure de faillite et de restructuration des entreprises dans les pays de l'O.C.D.E. et d'Europe centrale et orientale", O.C.D.E., Paris, 1994, p.131.

³ C.C.E.E.T./O.C.D.E., "Procédures de faillite et de restructuration des entreprises dans les pays de l'O.C.D.E. et dans les pays d'Europe centrale et orientale", O.C.D.E., Paris, 1994, p.131.

Une telle opération permettrait la privatisation des structures qui, sans cette technique, auraient des difficultés pour être privatisées et/ou pour rembourser le montant de leurs dettes. Quant à l'investisseur, ce procédé lui permet de réaliser un investissement avantageux mais qui n'est pas sans poser problèmes. En effet, "*dans la réalité, la conversion des dettes nécessite une machinerie juridique assez complexe et s'accompagne de conditions et de limites qui ne peuvent l'assimiler à une panacée*"¹.

Ainsi, une telle opération n'est envisageable que si les créanciers de l'entreprise sont peu nombreux, voire unique. En effet, l'existence de nombreux créanciers se concrétise par la présence de nombreuses participations croisées et donc par l'existence ou du moins la revendication de droits de propriété croisés.

Dans cet écheveau, il devient alors quasiment impossible de déterminer avec exactitude les droits de propriété des uns et des autres. D'où l'impérieuse obligation que de tels échanges de dettes s'effectuent sous le contrôle et avec l'assentiment des autorités gouvernementales afin de garantir un minimum de transparence de ces opérations. Cette obligation concerne aussi les privatisations sans transfert de propriété.

b) La privatisation sans transfert de propriété

La privatisation ne consiste pas toujours au transfert de la propriété et peut aussi être réalisée, notamment pour certains services publics, sans transfert de propriété. Dans ce cas, certains auteurs utilisent le qualificatif de "*privatisation par délégation*"². Cette technique consiste, pour les pouvoirs publics, à déléguer à un ou des opérateurs privés tout ou partie de leurs droits à l'exercice de la propriété. Cette délégation peut

¹ Wald Arnoldo et Soares Micali Isabella, "Conversion de la dette en investissements : l'expérience brésilienne à l'heure des privatisations et du plan Brady", *Revue de Droit des Affaires Internationales*, n° 1, 1966, pp.54-55.

² Clavel Jean-Daniel et Sloan John C., *La nouvelle Europe de l'Est, du plan au marché : les défis de la privatisation*, Editions Bruylant, Bruxelles, 1991, p.178.

se faire par mandat, par contrat, et peut revêtir différentes formes comme :

- **La mise en gérance de l'entreprise.** Dans cette solution, l'Etat conclut un contrat avec une société étrangère, nationale ou mixte (Joint-Venture) pour assurer la gestion de l'entreprise. Ainsi, l'Etat reste propriétaire de l'entreprise, mais il est, en contrepartie, assuré d'une meilleure gestion de celle-ci, puisque le cocontractant-gérant est, lui, financièrement engagé. Dès lors, il est intéressé par la rentabilité de l'entreprise¹. Le rôle du propriétaire n'est plus alors de diriger l'entreprise, mais de superviser régulièrement les performances de celle-ci. Une telle solution pose alors la question de la marge de liberté dont dispose effectivement le gérant par rapport à l'Etat.

Dans la mise en gérance, il faut aussi tenir compte des activités relevant des secteurs et travaux publics comme l'eau, l'électricité... que l'Etat peut aussi envisager de privatiser, mais dont l'activité ne peut être transférée à titre définitif au secteur privé. Dans ce cas, l'Etat aura recours au contrat de concession² qui prévoit, au terme de la concession, le retour à l'autorité concédante de la propriété des biens transférés pour la durée de la concession au concessionnaire. Par le contrat de concession, une personne publique confie la réalisation d'un ouvrage public ou l'exécution d'un service public à une société de droit privé, qui est rémunérée au moyen de redevances directement perçues sur les usagers.

Dans cette hypothèse, l'Etat conserve les compétences *"de politique générale concernant le secteur d'activité mais aussi la maîtrise d'ouvrage et d'œuvre des nouveaux équipements, de la gestion comptable du patrimoine et de la dette"*³.

¹ Schaeffer Eugène, "De l'adaptation des techniques aux objectifs et aux moyens de la privatisation", in Symposium International, "Les privatisations dans le monde", Nice Acropolis, 2-4 décembre 1993, p.7 du rapport présenté lors du colloque.

² "Privatisation : l'alternative des concessions", *Le Fil franco-roumain*, 18 juin 1993, p.2.

³ Pelisson Marcel, "La gestion déléguée des services publics de l'eau et de l'électricité" in Symposium International, "Les privatisations

Parce qu'un tel système a permis à la France de se doter d'une infrastructure publique comme les chemins de fer, les transports routiers, l'électricité, l'eau..., la Bulgarie a opté pour la privatisation du mode de gestion des services publics et non pour la privatisation du service lui-même, refusant ainsi "*la privatisation totale dictée par l'ingénierie anglo-saxonne*"¹.

- **La technique du contrat de gestion** qui permet à un particulier ou une société de conclure avec l'État un contrat pour la gestion d'une entreprise publique étatique.

- **La technique de la location-vente, du crédit-bail ou du leasing.** Le contrat de location-vente permet le transfert des biens sans avoir à procéder immédiatement à la vente en donnant au locataire, qui aura acquitté un loyer déterminé, en fin de contrat, une option d'achat sur l'entreprise².

Dans la perspective d'acquisition du bien au terme du contrat de location, il est préférable pour le locataire de conclure à l'origine un contrat de crédit-bail ou de leasing puisque, d'entrée, le preneur à bail fixe le prix de l'entreprise. Toutefois, en fonction de l'activité et de l'importance de l'entreprise, il semblerait que certains contrats de leasing ou de crédit-bail soient impossibles à conclure.

Ainsi, la privatisation sans transfert de propriété ou privatisation par délégation n'est pas une fin en soi. En effet, une telle technique peut être une voie vers une privatisation ultérieure avec cette fois transfert de la propriété, à condition que les limites politico-économiques au désengagement de l'État n'interfèrent pas dans ce dessein.

dans le monde", Nice Acropolis, 2-4 décembre 1993, p.5 du rapport présenté lors du colloque.

¹ Guénaire Michel, "Retour de Sofia vers la reconnaissance d'une "exception juridique française" à l'Est", *Les Petites Affiches*, 27 décembre 1993, n°155, pp.15-16.

² Schaeffer Eugène, "De l'adaptation des techniques aux objectifs et aux moyens de la privatisation" in Symposium international, "Les privatisations dans le monde", Nice Acropolis, 2-4 décembre 1993, p.8 du rapport présenté lors du colloque.

2) Des limites politico-économiques au désengagement de l'Etat

L'intervention de l'Etat dans le processus de privatisation peut s'expliquer comme faisant partie de ses attributions consistant à créer les conditions pour que le marché assure ensuite la régulation de l'économie nationale. Mais, toutes les interventions de l'Etat dans la privatisation ne bénéficient pas de la transparence. En effet, il est des situations où les rapports entre interventionnisme étatique et intérêts privés, dans le cadre de la privatisation commerciale (b), relèvent de mécanismes d'une opacité ténébreuse qui peuvent constituer autant de limites au désengagement de l'Etat et, ce, au même titre que l'explosion des taux de chômage (a).

a) La privatisation et le chômage

La privatisation d'entreprises étatiques par l'Etat s'inscrit généralement dans le cadre d'un processus d'ajustement structurel dont chacun des éléments a un impact sur l'emploi. Ainsi, l'accroissement des taux de chômage est lié au développement et à l'accélération des programmes de privatisation qui, pour dégager des revenus, accroître l'efficacité des entreprises, favorise la rentabilité au détriment du facteur humain¹. Dans cette perspective, les pouvoirs publics auront, avant privatisation, déjà procédé à une réduction des effectifs salariés pour rendre l'entreprise attrayante à l'acquéreur.

En outre, après privatisation, les effectifs salariés peuvent être maintenus artificiellement à un niveau élevé si, dans le cadre de la vente de l'entreprise, l'Etat a imposé un plan social contenant une interdiction pour l'acquéreur de licencier pendant une certaine période. Or, l'expérience des pays d'Europe centrale et orientale démontre que la transgression d'une telle clause n'entraîne aucune sanction dissuasive pour l'acquéreur.

Dès lors, la remise en cause de la fonction sociale de l'Etat par cette politique de privatisation à outrance peut être à

¹ Voir supra.

l'origine d'une absence, d'un effritement du consensus social autour des privatisations, dont les effets néfastes peuvent se faire ressentir avec plus d'acuité en période électorale ou préélectorale et qui, en fonction de l'organisation de la pression sociale, peuvent constituer un frein, une limite ou, dans une moindre mesure, une pause dans le programme de privatisation de l'Etat.

Toutefois, ce facteur ne saurait être la seule limite politico-économique au désengagement de l'Etat. L'absence de consensus social et donc la contestation du processus de privatisation par la base, trouve aussi un de ses fondements dans les rapports entre interventionnisme étatique et intérêts privés dans la privatisation commerciale.

b) Les rapports entre interventionnisme étatique et intérêts privés dans la privatisation commerciale

Les relations entre politique et argent dans le cadre du processus de privatisation opéré en Europe de l'Est, commencent à être révélées par certains scandales, dont plusieurs font actuellement l'objet d'actions en justice.

La divulgation de ces déboires post-privatisation, ainsi que la publication d'un rapport parlementaire allemand sur les privatisations en ex-R.D.A.¹ démontrent que, dans le cadre de la privatisation, les Etats ont manqué à leur devoir de surveillance.

La lecture de toutes ces données met en évidence l'existence de mécanismes mêlant dirigeants aux commandes du pouvoir et hommes d'affaires évoluant dans la sphère politique interne, mais aussi l'établissement de liens internationaux.

La collusion interne aux Etats² met en évidence l'existence de deux structures, une d'Etat et l'autre privée, qui

¹ Rapport parlementaire du 28 mai 1998 du Bundestag allemand sur le patrimoine de la R.D.A. lors des privatisations : Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/10900, Bonn, den 28. mai 1998, 1140 pages.

² La Russie est indéniablement l'Etat qui recèle plusieurs cas d'école de cette collusion.

présentent l'avantage de permettre le développement d'opérations, de participations croisées, mais aussi le rachat en totalité ou en partie de banques régionales, de fonds d'investissements, de fonds de retraite, d'actifs dans les mines, la métallurgie, la construction automobile, l'énergie, le militaro-industriel... Ainsi, lors des ventes aux enchères russes pour la privatisation des entreprises, la banque privée Unexim a réussi à acquérir les parts qu'elle convoitait, tant dans le plus grand producteur mondial de platine et de nickel que dans l'un des géants russes du pétrole... Or, les prix d'achat étaient dérisoirement bas, alors même que des offres supérieures étaient proposées.

Toutefois, dans la réalité si, malgré l'opacité entourant les liens existant entre la sphère politique et les milieux d'affaires privés, il était possible de démêler l'écheveau des participations croisées, il serait alors permis de déterminer jusqu'à quel niveau l'Etat intervient directement dans la privatisation, et donc de lever le doute sur la question de savoir si la privatisation est réellement privée ou non.

Cet interventionnisme étatique, combiné avec le privilège étatique de la Golden Share, de l'action spécifique, permet alors de démontrer que la liberté du marché est purement conditionnelle, qu'elle est fonction des objectifs recherchés par l'Etat dans la privatisation.

Outre ces liens très personnels entre les deux sphères du pouvoir, la Russie est aussi le symbole de la prise de participation d'hommes politiques dans les opérations de privatisation. Une telle implication nécessite de déterminer si ces personnes agissent à titre privé ou dans l'exercice de leur fonction. Dans ce dernier cas, elles seraient soupçonnées d'avoir utilisé leur fonction pour entrer en possession d'informations déterminantes et pourraient être poursuivies pour délit d'initiés. Même si elles ont agi à titre privé, il leur sera difficile de démontrer qu'elles ne se sont pas servi de leur fonction pour influencer sur l'opération de privatisation.

A côté de ces quelques aspects de collusion interne aux Etats, la collusion entre l'interventionnisme de l'Etat et le milieu des affaires peut aussi être initiée directement par les plus hautes sphères politiques des Etats concernés et, ce, au

niveau international. La réalisation est ensuite laissée à l'initiative des dirigeants des entreprises publiques impliquées dans le montage de l'opération. Généralement, de tels mécanismes permettent, via la privatisation, de verser des commissions occultes à des sociétés écrans, notamment pour le financement de la campagne électorale d'un parti politique d'un des Etats initiateurs de l'opération.