

**Transition et stratégies de privatisation
en Europe de l'Est
Etude de cas de la Macédoine**

Bashkim Iseni

Cahier de l'IDHEAP no 181
avril 1999

Travail de mémoire
Rapporteur: Professeur Matthias Finger

© 1999 IDHEAP, Chavannes-près-Renens
ISBN 2-940177-43-0

Résumé

Le but principal de cette recherche est d'apporter un éclairage sur la privatisation et de comprendre sa véritable importance dans le cadre de ce grand changement que l'on nomme transition. La privatisation est un des axes principaux de la transition économique et politique des pays de l'Europe de l'Est. Ce processus comporte une dimension systémique étant donné qu'il doit permettre un rééquilibrage entre les sphères privée et publique et par là même le passage à un nouveau régime de propriété. La privatisation dans le contexte transitionnel des pays de l'Est est une nécessité structurelle afin de se tourner vers un modèle d'économie de marché.

Plusieurs objectifs théoriques et empiriques sont poursuivis dans ce travail: l'élaboration d'un modèle théorique de la privatisation en Europe de l'Est; l'étude de cas de la privatisation en Macédoine; et une mise en rapport de la théorie et de la recherche empirique.

La construction d'un modèle théorique portant sur les privatisation en Europe de l'Est, permettra de souligner la spécificité que représente la privatisation dans ces pays; de déceler les objectifs attribués à ce processus et les divergences théoriques oscillant sur ces objectifs; et enfin d'étudier les différents stratégies ou programmes de privatisation en Europe de l'Est adoptés pour aboutir à ces objectifs, c'est-à-dire mener une réflexion sur l'ampleur, le rythme et les méthodes de privatisation.

L'étude de cas de la privatisation en Macédoine, développée à l'aide des outils de ce modèle théorique, consiste à montrer comment ce processus se traduit dans la pratique, c'est-à-dire de souligner les spécificités économiques et politiques de ce pays; d'analyser les phases, l'étendue, ainsi que les méthodes de privatisation utilisées; de souligner les difficultés et les dysfonctionnements qui peuvent se manifester dans la mise en pratique du programme de privatisation; et enfin, de s'interroger sur leurs causes.

La mise en rapport des différents postulats théoriques et l'étude de cas de la Macédoine, consiste à relativiser l'universalité supposée de certains objectifs économiques, politiques et sociaux des théories de la privatisation; de tirer des conclusions spécifiques sur les vecteurs constituant les programmes de privatisation; et enfin, élargir la réflexion sur l'influence que peuvent avoir les facteurs externes à la privatisation dans l'aboutissement des objectifs assignés à ce processus.

A la mémoire de mon père Nuhi Iseni

Table des matières

1. INTRODUCTION	1
2. Problématique	3
2.1 Problématique de recherche	3
2.2 Problématique théorique	5
2.3 La stratégie de privatisation en Macédoine	7
2.4 Note méthodologique	9
PARTIE I: ASPECTS THEORIQUES ET EMPIRIQUES DE LA PRIVATISATION	11
3. Concepts et nature de la privatisation en Europe de l'Est	11
3.1 Les entreprises publiques durant le communisme	11
3.2 Différences entre la privatisation à l'Est et à l'Ouest	13
3.3 Privatisation ou privatisations?	15
4. Pourquoi privatiser?	18
4.1 Objectifs économiques	18
4.1.1 Financer le budget de l'Etat	18
4.1.2 Attirer des investissements étrangers	19
4.1.3 Créer un nouveau « régime de propriété »	21
4.1.4 Améliorer l'efficacité productive et allocative	25
4.1.5 Institutionnaliser une gouvernance efficace	27
4.2 Objectifs politiques et sociaux	30
4.2.1 Affaiblir les structures politiques sur les décisions économiques des entreprises	30
4.2.2 Réparer les injustices et les erreurs du passé	32
5. Stratégies de privatisation	35
5.1 Portée de la privatisation	35

Table des matières

5.2	La rapidité, source de controverses théoriques	37
5.2.1	La restructuration, avant ou après la privatisation?	41
5.3	Méthodes de privatisation	45
5.3.1	La méthode de vente	45
5.3.2	La cession gratuite (la distribution de masse)	49
6.	Synthèse théorique	56
	PARTIE II: LA PRIVATISATION EN MACEDOINE	58
7.	Particularités économiques et contexte politique régional	58
7.1	La voie économique yougoslave: une voie unique	58
7.1.1	Autogestion et déplanification (1950-1964)	58
7.1.2	Nouvelles réformes économiques (1965-1991)	60
7.1.3	Inconvénients de l'autogestion et de la propriété sociale	61
7.2	Désintégration yougoslave et conséquences économiques pour la Macédoine	62
7.3	Situation économique et financière de la Macédoine depuis l'indépendance	64
8.	Les débuts de la privatisation (1989-1991)	68
9.	La stratégie de la privatisation en Macédoine depuis 1991	71
9.1	Philosophie, légitimation et objectifs recherchés de la privatisation	71
9.2	Caractéristiques générales de la nouvelle loi et ampleur de la privatisation	74
9.3	La privatisation des biens publics et des infrastructures	76
9.4	Le cadre institutionnel	78
9.5	Procédures et méthodes de privatisation utilisées	80
9.6	L'Évaluation des entreprises	83

Table des matières

10. Bilan de la privatisation	86
10.1 La restructuration des «25 perdantes»	86
10.2 Données quantitatives et qualitatives des entreprises privatisées	88
10.3 Caractéristiques de la privatisation en Macédoine	94
10.3.1 Lenteur du processus	94
10.3.2 Le concept de la privatisation: un choix politique	96
10.3.3 L'évaluation: « celui qui paye, commande la chanson qu'il aime »	98
10.3.4 Le rôle réel de l'Agence de privatisation	99
10.4 Mise en rapport objectifs - résultats de la privatisation	100
10.4.1 L'efficacité économique a-t-elle été atteinte?	100
10.4.2 Quel soutien de la population?	102
10.4.3 L'attrait des capitaux étrangers et le développement du marché des capitaux	104
10.4.4 Et les autres objectifs?	106
10.5 En guise de récapitulation	107
 PARTIE III: ANALYSE DES PROBLEMES DE LA PRIVATISATION: QUELLES LECONS RETENIR DE LA PRIVATISATION EN MACEDOINE?	 110
11. Les objectifs de la privatisation: que doit-on dégager de l'exemple de privatisation en Macédoine?	110
11.1 Peut-on considérer comme universels les objectifs économiques assignés à la privatisation?	111
11.2 Les objectifs économiques et socio-politiques: sont-ils compatibles?	114
12. Les programmes de privatisation: facteur explicatif de la réalisation des objectifs de la privatisation	117
12.1 Quelle est l'importance réelle de l'ampleur de la privatisation sur la transition?	117

Table des matières

12.2 La vitesse de la privatisation: un débat stérile ou un impératif fondé?	121
12.3 Les méthodes: l'enjeu fondamental des programmes de privatisation	125
13. Quels sont les effets réels de la privatisation sur l'efficacité économique?	128
13.1 L'Objectif de l'efficacité économique, est-il l'oeuvre de la seule privatisation?	128
13.2 Propriété privée, marché et efficacité économique: quels liens?	130
14. Conclusions	135
14.1 Aspects théoriques et empiriques de la privatisation	135
14.2 La privatisation en Macédoine	138
14.3 Quelles leçons à retenir de la privatisation en Macédoine?	141
14.4 Nouvelles pistes de recherche à exploiter	144
15. Bibliographie	146
Publications de l'auteur	156
Liste des Cahiers de l'IDHEAP	157

Table des matières

Transition et stratégies de privatisation en Europe de l'Est.

Etude de cas de la Macédoine

Question: What can be worse than communism?

*Answer: What comes after*¹

1. INTRODUCTION

Le processus de transition des pays de l'ex-bloc de l'Est, débuté à la fin des années 80, constitue un des défis majeurs dans l'histoire de ces pays. La transition est un processus global de transformation économique, politique, sociale et culturelle. C'est un processus long et générique qui touche directement tous les pays de l'Est, mais c'est aussi un processus très hétérogène. Les formes de transition varient de pays en pays. Néanmoins on peut distinguer un stade plus avancé de transition dans certains pays, comme ceux en Europe centrale où le processus a commencé il y a un certain nombre d'années déjà (Hongrie, Tchéquie, Pologne et Slovaquie), alors qu'en Europe du Sud-Est, le processus a été freiné pour des raisons de développements politiques et idéologiques.

Tous ces pays sont tournés vers la création du modèle de l'économie de marché et l'instauration de la démocratie, des processus fortement inspirés par les pays occidentaux.

La transition ou la réforme économique en Europe de l'Est comporte cinq grands axes: la création d'une économie de marché, les ajustements macro-économiques, la restructuration des entreprises publiques, l'insertion dans l'économie globale et enfin le processus de privatisation². Ce dernier semble être la clé de voûte de la réussite de la transition économique et politique. Si une analyse globale de la transition des pays de l'Est est relativement difficile à envisager en raison des fortes disparités entre l'Europe centrale et orientale, un cadre conceptuel d'analyse sous l'angle de la privatisation pour tous les pays de l'Est semble approprié et pertinent, car l'enjeu des privatisations est d'ordre systémique. Il s'agit de « franchir un seuil critique de propriété privée au-delà duquel l'économie bascule dans une dynamique de rationalité pri-

¹ Citation de F. Fejtó, cité par: SZAMUELY, L., « Privatization in a Transforming Central and Eastern Europe », in: *Privatization in the Transition Process. Recent Experiences in Eastern Europe*, UNCTD, United Nations, Koping-Datorg, Switzerland, 1994, p. 25

² BORNSTEIN, M., « La privatisation en Europe de l'Est », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, juin-septembre 1992, p. 5

1. Introduction

vée »³. La restructuration de l'économie de ces pays dépendra en premier lieu du processus de privatisation.

La privatisation se présente comme une précondition de la déstructuration-restructuration d'un nouvel ordre politique, économique et social. Elle est censée parvenir à redresser les économies de ces pays ruinés par plusieurs décennies de communisme. La privatisation n'est pas un but, mais un moyen pour rendre performantes les entreprises publiques d'autrefois, lesquelles avaient des objectifs allant au-delà de la fonction de production. Mais compte tenu de sa complexité, c'est aussi un processus semé d'embûches et c'est un des plus grands dossiers auquel les nouveaux gouvernements de l'Est doivent répondre. Les problèmes liés à la privatisation et aux conséquences de ce processus peuvent être fatals pour l'avenir de ces pays. Afin de mieux appréhender ce phénomène, nous allons étudier un pays d'une manière plus concrète. Cependant, l'objectif primaire de notre étude reste général: comprendre la

véritable importance de la privatisation dans les pays de l'Europe de l'Est. Notre étude de cas portera sur la Macédoine⁴, sélectionné à la fois pour les ressemblances, mais aussi pour les particularités dans sa façon de gérer la privatisation. Notre choix a été aussi déterminé par l'accessibilité à des sources de première main.

³ BOUIN, O., COQUET, B., cités par: HOLCBLAT, N., « La privatisation en Europe de l'Est: problèmes, méthodes et réalités », *Economie et Statistique*, n° 279-280, 1994, p. 105

⁴ Le nom officiel de ce pays est l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine, soit en anglais FYROM. Tout au long de ce travail nous allons utiliser le mot « Macédoine » pour des raisons de commodité

2. Problématique

2.1 *Problématique de recherche*

La privatisation est considérée comme un instrument important pour remédier aux handicaps des systèmes centralisés de production et représente une nécessité intrinsèque à la transition. Ce processus a un impact considérable sur la mise en place des mécanismes d'une économie de marché et le fonctionnement des autres axes de la réforme économique. Le rôle des privatisations est aussi de créer de nouvelles classes, de nouvelles attitudes et de nouvelles relations entre gouvernants et gouvernés⁵. Si la privatisation fait l'objet d'une littérature abondante et polémique, c'est parce qu'elle est d'une importance particulière pour les pays de l'Est. A travers ce processus, des objectifs économiques, politiques, sociaux et idéologiques sont visés et pour les atteindre, différentes programmes de privatisation ont été élaborés par les gouvernements des pays de l'Est.

Le but de la privatisation est de s'acheminer vers des objectifs à long terme et en même temps de satisfaire des besoins plus urgents. Parmi ces objectifs principaux sont la définition claire des droits de propriété, l'introduction des mécanismes de contrôles efficaces et l'attrait des investissements étrangers. Par l'intermédiaire de ces objectifs, d'autres objectifs économiques politiques et sociaux sont poursuivis, comme par exemple, la stabilisation financière de ces pays, une meilleure efficacité allocative et productive, une autonomisation des décisions économiques par rapport au politique et la recherche d'une rupture avec l'ancien système.

Les stratégies ou programmes de privatisation dans ces pays sont élaborés en fonction de ces objectifs. Derrière les stratégies de privatisation se cachent des volontés politiques et des réalités multiples. Le choix des programmes de privatisation est souvent le résultat de compromis entre des pressions internes et externes à ces pays. Dans différents pays de l'Europe de l'Est, l'approche est différente, qu'elle soit liée aux secteurs englobés par la privatisation, à la vitesse dont la privatisation a été conduite ou au choix des méthodes de privatisation.

⁵ WOLF, M., « The difference between economic reform and revolution », *Financial Times*, 13 mai 1992, cité par: HOLCBLAT, N., op. cit., p. 101

2. Problématique

Comment rendre compte réellement de la nécessité et de l'importance de la privatisation? Est-ce que les différents courants de pensée sur la transition attribuent les mêmes objectifs à la privatisation et quels sont leurs arguments, voire contre-arguments quant à ces objectifs? De quoi dépend la réalisation des objectifs de la privatisation et quels sont les enjeux des différentes stratégies de privatisation? La privatisation est-elle une solution miracle pour le décollage économique des pays de l'Est ou est-ce que d'autres facteurs y contribuent fortement?

En Macédoine, l'objectif principal de la privatisation est défini en termes d'amélioration de l'efficacité économique par le biais d'une conversion des entreprises à capital social à des entreprises avec des droits de propriété définis. Les autres objectifs poursuivis sont ceux d'un renforcement de la crédibilité des réformes, l'attrait des capitaux étrangers, assurer un mouvement plus stable de l'économie, développer un marché de capitaux et autres. Or, le programme de privatisation dans ce pays semble aller à l'encontre de ces objectifs: il est caractérisé par une lenteur particulière, une ambiguïté quant à son étendue et au choix des méthodes de privatisation qualifiées de désavantageuses par les

analystes de la privatisation sur ces pays. Si la privatisation est confrontée à des obstacles, à quoi sont-ils dus? Est-ce la lenteur, la méthode ou d'autres facteurs qui expliquent les dysfonctionnements de ce processus et ses répercussions sur son économie?

En relation avec ces questions à un niveau théorique et celles se référant à la privatisation en Macédoine, les buts poursuivis par notre recherche sont multiples: il s'agit d'abord à un niveau théorique de mettre en lumière et de définir les objectifs de la privatisation, de présenter les différentes argumentations allant en faveur ou à l'encontre de ses objectifs et de souligner leur importance dans cette phase de transition; ensuite, par une étude détaillée des différentes voies de privatisation, montrer les rapports entre les objectifs et les stratégies de privatisation adoptées. A travers l'étude de cas de la privatisation en Macédoine, marqué par des difficultés importantes, nous tâcherons de montrer l'importance des programmes de privatisation et la conduite de ceux-ci, mais nous essaierons aussi de montrer la part des autres facteurs explicatifs dans les difficultés économiques que ce pays rencontre. À travers cet exemple, il s'agira de dégager des conclusions sur

2. Problématique

ce que la pratique peut apporter à la réflexion théorique de la privatisation, que se soit sur les objectifs, les stratégies de privatisation et l'importance réelle de ce processus.

En rapport avec notre problématique, nous avons formulé les hypothèses suivantes:

- une définition ambiguë des droits de propriété, qui se traduit par différents choix de programmes de privatisation, peut entraver les objectifs de la privatisation et la conduite de ce processus.

- en Macédoine, la privatisation semble être marquée par des difficultés sérieuses dans la réalisation de ses objectifs, notamment celui de définir clairement les droits de propriété et de créer des mécanismes de management efficaces. Selon nous, ces difficultés sont dues principalement à l'ambiguïté du programme de la privatisation et de la mise en pratique de celui-ci.

- la réalisation des objectifs de la privatisation dépend des programmes de privatisation élaborés par les Gouvernements mais elles sont aussi fonction de l'existence d'autres préconditions extérieures à la privatisation, soit par exemple le degré de concurrence, la

régulation de l'environnement économique et le contexte politique d'un pays.

2.2 *Problématique théorique*

Deux axes théoriques caractérisent la réflexion théorique de ce travail, d'un côté les objectifs de la privatisation et de l'autre les différents programmes ou stratégies de privatisation.

Le premier axe théorique part de la question du pourquoi privatiser les entreprises publiques en Europe de l'Est? Il s'agit de répondre à cette question dans sa globalité, c'est-à-dire de montrer les limites du modèle de production socialiste, d'identifier les objectifs de la privatisation et de présenter les divergences que suscitent les missions attribuées à celle-ci. L'examen des concepts à la base de ce processus ainsi que de sa nature est une condition préalable au développement des différents objectifs de la privatisation elle-même, car le mot privatisation a un sens très particulier en Europe de l'Est que se soit sur le plan qualitatif et quantitatif. Le développement des aspects théoriques relatifs aux objectifs économiques et socio-politiques spécifiques à la priva-

2. Problématique

tisation doit nous éclairer sur un certain nombre de questions à travers une analyse de chacun de ces objectifs: l'argument que la privatisation procure des revenus à l'Etat est-il pertinent, et si cela semble être le cas, toutes les formes de privatisation le permettent-elles? Quelle est l'importance des investissements étrangers et de quels facteurs dépend son volume? En quoi la définition des droits de propriété est nécessaire et pourquoi la propriété privée serait censée procurer plus d'efficacités économiques? En quoi réside la nécessité de création de mécanismes de contrôle et quelle forme de *corporate governance* instituer dans ces nouvelles économies de marché? La privatisation éradiquera-t-elle le contrôle politique sur l'économie et est-ce que la réalisation des objectifs sociaux de la privatisation est réaliste dans cette phase de transition?

L'analyse des programmes de privatisation, qui constitue le deuxième axe théorique de cette recherche, est révélatrice pour l'étude des privatisations, car derrière les choix de l'ampleur, de la vitesse et des méthodes de privatisation s'abritent des enjeux de taille qui sont souvent à l'origine des difficultés et dysfonctionnements que les pays de l'Est rencontrent dans la conduite de ce processus. L'ampleur de la

privatisation est un indicateur du degré de désinvestissement de l'Etat dans l'économie et la question est de savoir quels secteurs couvrira la privatisation et qui décide de l'ampleur de privatisation? Pour ce qui est de la rapidité de ce processus ainsi que les prises de positions idéologiques, elles occultent des enjeux liés notamment à la définition claire des droits de propriété et au problème des restructurations: doivent-elles précéder ou suivre la privatisation? Alors qu'en ce qui concerne les méthodes de privatisation, elles sont l'expression de volontés politiques du sens qu'on veut donner à ce processus et cela se manifeste notamment par le choix de la méthode: vente ou privatisation de masse. Quels sont les difficultés et avantages que procurent ces deux grandes méthodes et leurs sous-méthodes? Qui décide du choix d'une méthode de privatisation et en fonction de quoi se fait le choix de ces méthodes? L'analyse des différents aspects liés notamment au rythme et aux méthodes de privatisation permet de rendre compte de la complexité de ce processus et de constater que les questions « techniques » occultent parfois des questions de fond très importantes.

2.3 *La stratégie de privatisation en Macédoine*

L'analyse de la privatisation en Macédoine reprendra les outils que nous aurons déjà développé dans notre problématique théorique et s'orientera en trois axes: le premier axe est l'analyse du contexte général dans lequel se déroule la privatisation, et les spécificités économiques de ce pays; le deuxième axe est celui de la privatisation, c'est-à-dire l'analyse des objectifs et le programme de privatisation sous tous les aspects; et le troisième axe sera un bilan de la privatisation dans ce pays.

Le contexte de la privatisation en Macédoine est celui de la sécession en un Etat indépendant en septembre 1991, et cela dans une période où les réformes économiques et la privatisation des entreprises publiques sous la Yougoslavie avaient été initiée depuis 1988-89. De plus, ce pays a subi un embargo direct de la part de la Grèce et a été indirectement pénalisé par l'embargo sur la Serbie et le Monténégro. Ces événements politiques majeurs ainsi que les conséquences économiques et sociales de la désintégration yougoslave ont compliqué d'avan-

tage le processus de privatisation en Macédoine. Le déroulement des formes du processus de privatisation dans ce pays a aussi été conditionné par une situation politique et sociale très défavorable⁶. Les particularités de l'économie yougoslave, en conséquence de l'économie de la Macédoine, ainsi que sa proximité avec l'économie de marché ont rendu plus facile son introduction dans l'économie de marché, cependant, le statut ambigu de la propriété a rendu plus complexe le processus de privatisation⁷. Même s'il s'agit d'un cas particulier de privatisation en raison de ces développements politiques, l'exemple de ce pays peut se révéler intéressant en raison de son héritage yougoslave: le système économique de cette fédération était autogestionnaire et les entreprises étaient des propriétés sociales.

⁶ Ce pays compte environ 35% de chômeurs, non inclus ceux qui restent dans les entreprises qui vont bientôt être fermées

⁷ DROUET, M., « Autogestion et privatisations en Yougoslavie », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 1992, 2-3 (juin-septembre), p. 60; UVALIC, M., « Privatization in Disintegrating East European States: The Case of Former Yugoslavia », in DAVIDDI, R., (sous la direction de); *Property Rights and Privatization in the Transition to a Market Economy: A Comparative Review*, pp. 192-194

2. Problématique

En effet, l'ex-Yougoslavie, contrairement à la plupart des pays du bloc de l'Est, avait abandonné la planification impérative de type Soviétique dès 1952. La Réforme économique de 1965 avait complètement abandonné la planification centrale visant à assurer la prépondérance du marché⁸.

Après avoir souligné le contexte et les spécificités économiques de ce pays, nous pourrions introduire la privatisation dans ce pays, c'est-à-dire analyser les objectifs et programmes de la privatisation, ainsi que leur mise en pratique. En ce qui concerne le processus de privatisation dans ce pays, comme nous l'avons dit plus haut, il est marqué par un certain nombre de difficultés et dysfonctionnements. Le degré de désinvestissement de l'Etat semble pour l'instant limité à des entreprises à caractère économique et l'avenir d'un certain nombre de grandes entreprises embauchant la moitié de la population active reste en suspens. Quant au rythme de privatisation, trois phases de privatisation sont à analyser: l'instauration d'une législation sur la commercialisation et sur la privatisation obligatoire des entreprises publiques durant la période yougoslave; l'élaboration d'une nouvelle législation

de 1991 à juin 1993; et la mise en pratique de la nouvelle législation depuis juin 1993. Le processus de privatisation en Macédoine est donc caractérisé par une grande lenteur. Il s'agira d'expliquer les causes de cette lenteur et ses conséquences sur les entreprises privatisées et à privatiser. Les méthodes de privatisation dans ce pays varient en fonction de la taille des entreprises: petite, moyenne et grande. Pour les grandes entreprises, la méthode principale retenue a été celle des ventes aux employés et aux managers et la constitution de *teams* de managers⁹. Notre tâche sera d'étudier ces méthodes et de montrer les problèmes qu'elles génèrent sur les entreprises privatisées mais aussi sur l'économie de ce pays en général.

Quant au bilan ou l'évaluation de la privatisation dans ce pays, nous montrerons les décalages entre les objectifs et le programme de privatisation et énumérerons les problèmes sérieux qui se posent que ce soit sur la définition claire des droits de propriété; le niveau de l'efficacité allocative et productive; les structures de contrôle; les investissements étrangers quasi-in-

⁸ DROUET, M., op. cit., pp. 59-60

⁹ Leveraged management/employee buy-out method

2. Problématique

existants; les inégalités créées avec les méthodes choisies etc... .

En rapport avec l'expérience de la privatisation en Macédoine et les difficultés soulevées par ce processus, nous développerons une réflexion plus générale sur les privatisations portant sur les stratégies de privatisation ainsi que sur le rôle en soi de la privatisation. Il s'agira de vérifier nos hypothèses de recherche, c'est-à-dire de souligner l'importance des programmes de privatisation, mais aussi de relativiser certains thèses de privatisation. Parallèlement, il s'agira de répondre à certaines questions relatives à la privatisation un tant qu'instrument de la transition: peut-il y avoir des formes d'entreprises publiques améliorées et performantes par l'introduction de contrats incitatifs avec des managers privés dans un environnement concurrentiel? Malgré l'importance que ce processus représente, la privatisation est-elle un élément suffisant pour l'efficacité économique? L'efficacité économique dépend-elle aussi d'autres facteurs, comme par exemple du degré de compétitivité et du degré de régulation de l'environnement dans lequel les entreprises opèrent?

2.4 *Note méthodologique*

Aborder un sujet sur les stratégies de privatisation dans le cadre d'un institut d'administration publique peut paraître problématique car la privatisation est un phénomène vu d'un regard critique par les défenseurs du domaine public. Nous avons décidé d'aborder ce sujet car les politiques de privatisation en Europe de l'Est sont conduites principalement par les Gouvernements et qu'elles requièrent une légitimité incontestable pour mener à bien le processus de transition. La privatisation est un instrument de politique publique et non pas un objectif en soi. Il nous a semblé très utile d'approfondir cet aspect de la transition car c'est un processus nécessaire qui servira de « régulateur » de ces sociétés et qui permettra de rompre avec le passé communiste et les idéologies obscurantistes qu'il a véhiculé.

Une très grande quantité d'ouvrages théoriques ont émergé suite à la chute du rideau de fer en Europe de l'Est et suite aux premières étapes de transition économique et politique. Au début de notre recherche, nous avons été embarrassés par la nécessité de trier les ouvrages portant sur ce sujet et de retenir ceux qui correspondaient mieux

2. Problématique

à notre problématique qui n'est pas uniquement économique. De plus, un certain nombre d'analyses sont aussi colorées politiquement. Lorsque nous avons choisi d'étudier l'étude de cas de la privatisation en Macédoine, nous ne disposions que de données officielles car peu d'attention était accordée à la privatisation dans ce pays. Cela vient probablement du fait que ce petit pays est classé dans les zones de l'Europe du Sud-Est confrontés à des crises politiques graves. Pour cela, nous avons dû faire une étude de terrain de manière à obtenir des travaux de chercheurs de ce pays et interviewer des acteurs clés de la privatisation: le ministre du développement de la Macédoine, l'Union des syndicats et un fonctionnaire de l'Agence de privatisation, que je tiens à remercier. Je remercie en particulier Trajko Slaveski de la faculté des sciences économiques à Skopje et le Professeur Michael Wyzan de « l'International Institute for Applied Analysis » à Laxen-

burg pour leurs conseils, les références utiles et les contacts qu'ils m'ont permis d'obtenir. Par la même occasion, je remercie les Ingénieurs du Monde de l'EPFL de m'avoir accordé une aide financière afin de couvrir les frais de voyage pour mon étude de terrain.

Je remercie mon rapporteur de mémoire le Professeur Matthias Finger pour son encadrement et ses remarques et suggestions pertinentes au fur et à mesure de l'avancement de cette recherche. Je tiens aussi à remercier mon co-rapporteur le Professeur Jean-Roger Bonvin et l'expert Joseph Smolik de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies pour leurs remarques sur le projet de ce mémoire et d'avoir accepté de co-diriger mon travail. Enfin, je remercie Stéphane Bonami, Morella Fruttiger et Michel Rizzo pour leurs lectures attentives.

PARTIE I: ASPECTS THEORIQUES ET EMPIRIQUES DE LA PRIVATISATION

3. Concepts et nature de la privatisation en Europe de l'Est

Avant de s'immerger dans l'analyse de la privatisation ainsi que dans les implications pratiques de ce processus, nous allons voir ce que représente ce concept pour les pays de l'Est afin de montrer sa dimension systémique dans le contexte de ce grand changement que l'on nomme transition. Dans ce but, une brève introduction sur les systèmes économiques en Europe de l'Est avant le processus de transformation s'impose. Pour mieux montrer en quoi la privatisation en Europe de l'Est est spécifique et afin de souligner son importance, nous allons comparer ce concept avec les privatisations en Europe de l'Ouest afin de voir les différences d'objectifs et de nature de ce processus entre les pays occidentaux et l'ex-bloc de l'Est. Enfin nous présenterons les différents sens de la privatisation. Ce n'est qu'après avoir élucidé ce concept que nous entrerons dans le

vif du sujet, à savoir les objectifs et les stratégies de privatisation.

3.1 *Les entreprises publiques durant le communisme*

Les économies de l'Europe de l'Est et de certains pays du Tiers-Monde sous l'influence de l'ex-bloc soviétique, étaient fortement soumises aux idéologies du système de Parti-Etat. Au niveau micro-économique, à l'exception de certains pays dont le système économique était plus proche des mécanismes du marché, comme l'ancienne Yougoslavie et la Hongrie, la production et la gestion des entreprises publiques étaient strictement dictées par les politiques. En effet, les cadres dirigeants des entreprises publiques étaient en majorité des politiciens de foi communiste et rarement des économistes ou des managers de profession.

« La gestion des entreprises publiques (...) était étroitement contrôlée par les autorités centrales et enserrée dans une planification impérative, élaborée par ces mêmes autorités »¹⁰. L'Etat

¹⁰ HOLCBLAT (Norbert); op. cit., p.102

3. Concepts et nature de la privatisation en Europe de l'Est

dominait tous les aspects des entreprises commerciales et industrielles: il était propriétaire des entreprises; les finançait; les gérant et en dirigeait la production ainsi que la distribution¹¹. Les entreprises socialistes avaient principalement des objectifs quantitatifs et ne se souciaient guère des coûts de production, de la qualité et diversité des produits. Elles étaient caractérisées par des structures industrielles lourdes surdimensionnées, bénéficiaient de régimes de transferts ainsi que de subventions quasi-automatiques. Leurs prix n'ont jamais reflété les coûts de production. Les entreprises publiques n'étaient soumises à aucune discipline financière et jouissaient de situation de monopole sur la quasi-totalité des secteurs. Leurs objectifs allaient au-delà de la fonction de production: c'est ainsi que leur rôle était aussi idéologique et politique. L'emploi pléthorique, le manque d'innovation, des moyens technologiques de production surannés provoquant des catastrophes écologiques

étaient aussi des traits caractéristiques des entreprises socialistes.

L'immobilisme et l'inefficacité de ces entreprises ont poussé à l'adoption d'une vague de réformes économiques dans certains pays de l'Est dans les années 60 et 70. Ces dernières visaient à transférer le pouvoir de décision aux entreprises et les inciter à l'amélioration de leurs résultats techniques et financiers¹². Au début des années 80, ces réformes sont allées jusqu'à transférer certains actifs aux dirigeants et au personnel des entreprises. Cependant, elles se sont avérées insuffisantes car le besoin de changement était d'ordre structurel. L'exemple hongrois ainsi que les réformes importantes initiées depuis 1968 n'ont pas produit des résultats significatifs. Janos Kornai, un des plus éminents économistes des systèmes économiques socialistes de l'Europe de l'Est se questionnait: « [c]an a reform process in a socialist country go much beyond what has been accom-

¹¹ SMIT, H., « Privatization in Eastern Europe », dans: SMIT, H., & PECHOTA, V., (sous la direction de), *Privatization in Eastern Europe: Legal, Economic and Social Aspects*, New York, Transnational Juris Publications, Inc., & Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 1

¹² *Rapport sur le développement dans le monde*, Banque Mondiale, 1996, p. 54

3. Concepts et nature de la privatisation en Europe de l'Est

plished in Hungary? »¹³. Selon lui, les limites des réformes résidaient dans les « political structure and in the incompatibility of the traditional forms of state ownership with strong profit motivation, free market entry, hard budget constraint, a workable capital market and other essential features of a market economy »¹⁴.

Depuis la fin des années 80, les pressions en faveur des changements suite aux mouvements politiques d'aspiration à la démocratisation de ces sociétés ont contraint les dirigeants à se plier à cette nouvelle donne et se tourner vers le modèle de production capitaliste. Les réformes étaient cette fois in extenso, politiques, économiques et historiques. Les changements politiques étaient caractérisés principalement par l'organisation

d'élections libres et l'instauration d'institutions démocratiques. Le changement économique consistait à s'engager pour une économie de marché et l'ouverture économique en direction des pays désignés autrefois d'ennemis du socialisme prolétarien. Finalement, le changement de l'histoire sociale résidait dans la volonté de mettre fin à l'isolement idéologique et surtout de se moderniser et se rapprocher des pays européens développés.

Au sein de ces changements globaux, la privatisation occupe une place prépondérante car par l'introduction de ce processus, le principe sacro-saint de la propriété d'Etat comme forme supérieure d'organisation économique et sociale est profondément remis en cause.

3.2 Différences entre la privatisation a l'Est et a l'Ouest

Lorsque nous utilisons le concept de privatisation, il est à relever qu'il peut être faussement associé à la privatisation en Europe de l'Ouest. Or la privatisation en Europe de l'Est a une signification très particulière. Il ne s'agit pas d'un simple transfert de la propriété

¹³ SZAMUELY, L., « Privatization in a Transforming Central and Eastern Europe », dans: *Privatization in the Transition Process. Recent Experiences in Eastern Europe*, UNCTD, Switzerland, United Nations-Koping Datorg, 1994, pp. 30-31; Nous aimerions ajouter que les réformes hongroises n'étaient pas une exception, car comme nous le verrons dans la deuxième partie du mémoire, l'ex-Yougoslavie avait aussi entrepris des réformes économiques importantes depuis les début des années 60

¹⁴ idem,

3. Concepts et nature de la privatisation en Europe de l'Est

d'Etat aux privés, mais d'un processus d'institutionnalisation de la propriété privée¹⁵. Si à l'Ouest le but de la privatisation est de réduire la présence de l'Etat dans la production des biens de services dans cette vague de libéralisations, à l'Est, il s'agit de créer un environnement de marché, avec le cadre institutionnel que cela suppose. En Europe de l'Ouest, la privatisation ne suppose pas la création de marchés financiers, ni de cadres institutionnels pour la régulation du marché car ils existent déjà, ce qui n'est pas le cas dans les pays de l'Est. A l'Est, le transfert effectif de la propriété publique suppose la création d'un environnement juridique ad hoc et il faut placer ces bases légales de la privatisation dans un ensemble juridique cohérent¹⁶. Il nous faut donc être conscient que les différences dans le processus de privatisation entre l'Europe de l'Est et celle de l'Ouest résident dans les différents objectifs poursuivis, mais aussi dans la nature et dans la quantité des entreprises à privatiser. A titre d'exemple, le secteur public en ex-URSS se situait aux envi-

rons de 96% de l'économie¹⁷. L'analogie entre la privatisation en Europe de l'Est et celle en Europe de l'Ouest a fait que beaucoup d'économistes occidentaux, en voulant lire la réalité économique et sociale à l'Est avec des manuels d'économie politique de l'Europe occidentale, se sont induits en erreur dans l'évaluation de la durée et de la faisabilité de ce processus. Ils n'ont pas suffisamment pris en compte le caractère particulier de la privatisation dans ces pays anciennement communistes.

La prise en compte de la particularité de ce processus en Europe de l'Est, même si souvent des similitudes quant aux objectifs et aux techniques de privatisation peuvent être révélées avec l'Europe de l'Ouest, est nécessaire car il n'y a que peu d'alternatives à la privatisation dans ces pays dévastés par la sclérose de l'ancien système. Contrairement au sens que véhicule ce concept, dans le contexte est-européen, elle permet de donner un élan important aux économies de ces pays et d'être un catalyseur de l'institutionnalisation d'une économie de marché moderne. Nous précisons toutefois que lorsque nous parlons de privatisation des économies à l'Est,

¹⁵ DAVIDDI, R., op. cit., pp. 2-3

¹⁶ CARREAU, D., « Les privatisations: un processus complexe et global », *dossiers et débats*, Institut International d'administration publique, pp. 61-62

¹⁷ DAVIDDI, R., op. cit., p. 2

nous n'entendons pas privatisation de l'intégralité des activités économiques de ces sociétés. Au contraire, ce processus permettra de tracer la ligne de ce qui peut être plus adapté entre les mains des privés et entre celles de la collectivité publique.

Le développement de cette thèse en faveur de la nécessité de privatiser les usines socialistes peut sembler être marqué par des prises de positions idéologiques actuellement dominantes dans les pays occidentaux. Nous ponctons cet aspect là, car si la réalité post-communiste en Europe de l'Est est apocalyptique et si la privatisation d'une partie importante du secteur productif est une des seules alternatives dans la dépression profonde que ces pays traversent, en Europe de l'Ouest, ce processus ne semble pas être une formule indispensable. Nous disons cela car les entreprises publiques en Europe de l'Ouest ont longtemps fait ménage avec le système d'économie de marché (parfois même très libérales). Une comparaison avec les entreprises à l'Est ne serait pas très pertinente du point de vue méthodologique car elle induirait à un comparatisme spontané.

3.3 *Privatisation ou privatisations?*

Selon certains analystes, la privatisation en Europe de l'Est ne se résume pas uniquement au sens strict du terme, c'est-à-dire au transfert de la propriété publique au privé. La privatisation en Europe de l'Est peut avoir plusieurs sens¹⁸: l'autonomisation des entreprises par rapport à l'Etat; la création de nouvelles entreprises ou privatisation « par le bas » et le transfert de la propriété ou privatisation au sens étroit du terme. Dans notre recherche de mémoire, nous nous intéresserons à ce dernier sens de la privatisation. Mais avant de développer la privatisation au sens étroit du terme, nous jugeons utile d'expliquer les deux autres sens de la privatisation.

L'autonomisation des entreprises par rapport à l'Etat doit être comprise comme une phase de pré-privatisation: imposition d'une discipline financière et de la concurrence. Il s'agit en effet de passer d'un régime de production planifiée à un régime de production selon la demande du marché où les entreprises acquièrent une plus grande autonomie dans la prise de décisions

¹⁸ HOLCBLAT, N., op. cit., p. 103;
BORNSTEIN, M., op. cit., p. 6

3. Concepts et nature de la privatisation en Europe de l'Est

et dans la gestion. La discipline financière, c'est-à-dire, la réduction des effectifs, la baisse des salaires réels, les déstockages massifs, la vente d'actifs excédentaires, la recherche du profit, est considérée comme un stimulus aux restructurations et à l'amélioration des résultats des entreprises d'Etat largement déficitaires¹⁹. Ce sens de la privatisation est considéré comme une première phase du processus de privatisation dans son acception large du terme. Nous verrons plus loin, lorsque nous développerons la rapidité des privatisations, ce que signifie plus concrètement ce processus.

La privatisation « par le bas » c'est-à-dire la création de nouvelles entreprises, constitue la caractéristique marquante de la transition en Europe de l'Est. Dans la plupart des pays de l'Est, ce phénomène a connu une forte progression en très peu de temps. Pendant que le processus de réforme et le cadre institutionnel d'une économie de marché se mettait en place, un grand nombre d'entreprises privées a été créé. C'est une composante majeure du développement du secteur

privé dans les pays de l'Est²⁰. En effet, ce type d'expérience avait déjà commencé avant le grand changement. Au stade initial, des aspects négatifs peuvent être relevés, à savoir, la privatisation nomenclaturière, l'utilisation parasitaire des échappatoires du secteur d'Etat, l'évasion fiscale, la criminalité mafieuse organisée etc...²¹. Malgré ces tournures négatives, la création et l'extension de nouvelles entreprises a influencé sur le marchandisage (marketization) et l'entrepreneuriat, l'accumulation du capital, la création de petites et moyennes entreprises plus propices à la concurrence, la pression de compétitivité exercée sur l'Etat et la création de nouveaux emplois²². La privatisation « par le bas » a d'une part allégé la pression sur les grandes entreprises d'Etat ne serait-ce qu'en créant des emplois, mais elle a aussi pénalisé les entreprises d'Etat en important des technologies de pointe. Elle a aussi largement contribué à décourager les efforts de restructuration du potentiel de production des entre-

¹⁹ idem

²⁰ BRUS, W., « General Problems of Privatization in Process of Transformation of the Post-Communist Economies », dans: *Privatization in the Transition Process. Recent Experiences in Eastern Europe*, op. cit., p. 50

²¹ idem

²² idem

3. Concepts et nature de la privatisation en Europe de l'Est

prises du pays. Néanmoins, ce phénomène n'est pas au centre des préoccupations de notre problématique car ce qui nous intéresse ici est la privatisation au sens étroit du terme, c'est-à-dire, le passage de la propriété sociale aux mains des privés.

4. Pourquoi privatiser?

Les raisons de la privatisation sont d'abord économiques, mais aussi politiques et sociales après tant d'années de totalitarisme et de privation de propriété privée. Comme nous l'avons souligné dans la problématique, des arguments économiques fondés poussent à pencher en faveur de la privatisation en Europe de l'Est. A ces arguments économiques s'ajoutent des raisons politiques et sociales: dépolitiser les décisions économiques des entreprises et de l'économie en général. Cette dimension subjective consiste aussi à rendre l'orientation vers l'économie de marché et le capitalisme irréversible. Nous verrons dans cette section les raisons économiques en faveur de la privatisation et les objectifs politiques et sociaux poursuivis par ce processus.

4.1 *Objectifs économiques*

Dans les pages qui suivent, nous exposerons dans un premier temps les objectifs macro-économiques de la privatisation, à savoir, le financement du budget de l'Etat et l'attrait des investissements directs étrangers. Dans

un deuxième temps, nous nous focaliserons sur les questions relatives aux entreprises, à savoir la création d'un régime de propriété, l'amélioration des efficiences et les arrangements institutionnels de contrôle.

4.1.1 Financer le budget de l'Etat

Des liens réciproques caractérisent la privatisation et les autres axes de la transition économiques. Pour ce qui est de l'ajustement macro-économique, la privatisation agit sur les aspects fiscaux, c'est-à-dire les recettes et les dépenses. Par la vente de biens publics, l'Etat est censé se procurer des revenus afin de réduire son déficit par le paiement de la dette et des intérêts. Cependant ce point est à relativiser car l'Etat peut se procurer des revenus fluctuants selon des techniques de privatisation choisies et leur mise en pratique. Les revenus réalisés de la vente des entreprises permettent de financer l'augmentation des dépenses dues aux conséquences des réformes: financer les frais administratifs de la privatisation; restructurer les entreprises à privatiser; attribuer des allocations chômage et la (ré)formation des

4. Pourquoi privatiser?

travailleurs licenciés²³. Cependant, même si les dépenses sont en augmentation, la privatisation permettra de décharger l'Etat du financement des grandes entreprises déficitaires.

Selon certains auteurs, l'impact positif de la privatisation sur le déficit public est à relativiser et serait même faux, car « [a]ssuming that the state sector receives for the enterprise assum that is equal to the present value of the foregone net income, it can be demonstrated (...) that fiscal stance is in most cases permanently unaffected by privatization. Indeed, unless enterprise performance increases as a result of privatization, i.e., if the firm is run more efficiently in the private sector, privatization may worsen the medium-term budgetary outcome (...) The sale of public assets reduces, at least in the short term, the public sector borrowing requirement, but changes in the overall deficit do not take into account the effects of sales on the net worth of the government »²⁴.

Si des revenus peuvent être tirés de la vente des entreprises publiques, il faut mettre en évidence que l'Etat ne pourra plus encaisser des impôts sur les

bénéfices des entreprises les plus productives une fois privatisées. A titre d'exemple, les impôts sur ces entreprises s'élevaient à 75% en Hongrie, en ex-Tchécoslovaquie et en Roumanie²⁵. Ce dernier point est important car la réforme fiscale est d'une grande nécessité et constituera la première source de revenus pour l'Etat post-communiste en Europe de l'Est.

Sur les aspects monétaires, la privatisation permet d'éponger les liquidités détenues par la population. Par le biais de la vente des biens de l'Etat à des investissements étrangers, des devises étrangères affluent, ce qui peut considérablement influencer la balance des paiements. Cette question sera l'objet de la section suivante.

4.1.2 Attirer des investissements étrangers

L'apport des investisseurs étrangers pour les pays de l'Europe de l'Est et pour les pays en voie de développement est d'une importance capitale pour leur essor. Les investissements étrangers ne sont pas importants uniquement en raison de leurs apports en devises étrangères mais aussi par leur

²³ BORNSTEIN, M., op. cit., p. 36

²⁴ DAVIDDI, R., op. cit., p. 8

²⁵ BORNSTEIN, M., op. cit., p. 35

4. Pourquoi privatiser?

contribution de savoir faire technologique, de production, de finances et de commercialisation et ouverture vers le monde extérieur²⁶. On pourrait ajouter que leur apport est aussi celui d'une culture d'économie de marché. L'essor économique qu'ont connu certains pays d'Asie (la Chine) et de l'Europe de l'Est (l'Allemagne de l'Est et la Hongrie) est dû en grande partie aux investissements directs étrangers.

La privatisation est un moyen privilégié pour attirer des investisseurs des pays occidentaux. Les investissements dans les pays de l'Est, notamment en Europe du Sud-Est, en manquent cruellement. La privatisation, c'est-à-dire le transfert des entreprises publiques aux privés, attire généralement des multinationales étrangères intéressées par de nouveaux marchés. Les investissements étrangers peuvent être encouragés de différentes manières, notamment par l'offre de conditions très favorables à l'implantation, que ce soit par le régime fiscal, la libéralisation de l'économie, la mise en valeur à l'étranger du potentiel énergétique et de consommation, etc... . Le montant des investissements étrangers est aussi conditionné par la situation politique et la stabilité de la région. Du fait

que les Balkans soient embrasés depuis 1991, les investisseurs étrangers sont quasi-inexistants dans ces zones menacées. Les programmes de privatisation des pays de l'Est et leur situation économique générale peut aussi influencer les investisseurs étrangers.

Il est vrai que le volume des investissements dépend, en grande partie, de conditions qui sont indépendantes de la volonté des Gouvernements des pays anciennement communistes. Cependant, les investisseurs sont souvent découragés par le manque de transparence, des lois et réglementations foisonnantes en matière d'investissement et de leur non-application. Le fait que des étrangers « débarquent » et redressent la situation économique de ces pays est parfois mal accepté par certains milieux politiques nationalistes et surtout par l'ancienne nomenklatura politique qui veut se maintenir l'arrivée des capitaux étrangers car cela remettrait radicalement en cause sa position. Cela se manifeste particulièrement dans les programmes de privatisation et leur mise en pratique. Les corporate governance combinent toutes les possibilités pour que les investisseurs ne soient pas implantés dans leurs entreprises: ils concluent des alliances avec les ouvriers pour dépasser le cap de 51%

²⁶ *ibid*, p. 50

4. Pourquoi privatiser?

des actions et dissimulent les informations sur la situation réelle des entreprises. Le fait que les corporate governance ne soient pas vraiment ouverts aux étrangers et à leurs apports précieux pour la survie de ces entreprises montre aussi l'effet que pourrait avoir un programme de privatisation efficace pour éradiquer ces pratiques. En plus des méthodes de privatisation, le rythme et l'ampleur de ce processus peuvent s'avérer attrayants pour les capitaux étrangers. Toutefois, nous aurons l'occasion de traiter de cette question des corporate governance et des techniques de privatisation plus loin. Néanmoins, l'attrait des investisseurs étrangers ne devrait pas résulter de la création d'enclaves au détriment du développement de l'économie et de la société dans son ensemble ainsi qu'au détriment des investisseurs nationaux. Au contraire, la présence de compagnies étrangères dans ces pays constitue des ponts vers l'intégration dans l'économie mondiale et une possibilité de rattrapage de cette dynamique globale.

4.1.3 Créer un nouveau « régime de propriété »

La privatisation, comme nous l'avons expliqué, comporte une dimension

systemique fondamentale pour la construction d'un système économique basé sur la propriété privée. La mise en œuvre d'un tel système comporte de grands changements structurels: un nouveau régime de propriété, une amélioration de l'efficacité des entreprises et l'établissement de structures de contrôle performantes. Avant de développer le rôle qui est assigné à la privatisation sur le plan de l'efficacité productive et allocative, il serait utile d'expliquer brièvement le système de propriété sous les aspects légaux et économiques à l'Est et à l'Ouest pour en montrer les différences et le changement d'un système à un autre pour les pays de l'Est.

Comme l'explique Paul Dembinski, « [s]elon la tradition judéo-chrétienne, la notion de propriété organise et règle les modalités par lesquelles les membres de la société exercent leur emprise sur des biens rares et durables tels les biens immobiliers, le capital physique et, le cas échéant, les actifs financiers »²⁷. La « notion de propriété exprime l'idée de la prééminence du sujet de la propriété sur la chose possédée, qui se manifeste par la capacité du sujet d'exclure (de priver) toute autre personne de la dispo-

²⁷ DEMBINSKI, P., op. cit., p. 29

4. Pourquoi privatiser?

sition et de l'usage du bien. (...) [L]a propriété n'a de sens que dans une société où plusieurs sujets concurrents cherchent à s'emparer des mêmes biens »²⁸. La propriété dans les sociétés occidentales est un « régulateur spontané des rapports d'exclusion » codifié par le droit²⁹.

Sur le plan juridique, droits de propriété signifie le droit d'utiliser un bien (usus), le droit d'exclure les autres des revenus d'un bien (usus fructus) et le droit de détruire le bien (abusus). Ce dernier droit est un droit fondamental et les deux premiers sont des droits dérivés³⁰. Alors que sur le plan économique, la propriété est une source de valeur. L'échange dans l'économie suppose la propriété, c'est-à-dire le fait de céder mutuellement le droit exclusif sur les biens³¹. « Selon la théorie économique contemporaine, plus les droits de propriété sont complets, moins élevés sont les coûts de transaction et plus fidèle sera l'évaluation par le marché des droits transférés »³². La propriété est protégée par la loi et toute délégation des compé-

tences en matière de droits de propriété est soumise à la sanction du marché plus ou moins concurrentiel³³. Le concept de droits de propriété ne peut être opérationnel « qu'au sein des sociétés qui se sont organisées autour du droit et du marché »³⁴.

Les économies socialistes en Europe de l'Est ne disposaient pas d'un quelconque système de propriété qui gouvernait leurs activités productives. Sous l'ancien système, la détermination légale de la propriété était irrélèvan- te et il conviendrait d'utiliser le concept de « régime de propriété ». La philosophie du Système avait banni la propriété privée car elle empêchait l'homme générique de s'épanouir. « De ce fait, la société (représentée par le Système) s'impose comme l'unique sujet de tous les droits de propriété ce qu'exprime le terme de régime de propriété sociale (...) L'individu et le groupe cessent alors d'être des sujets de droit pour devenir des sujets d'obligations à l'égard de la société »³⁵. Cette politique avait entièrement modifié le sens même des droits de propriété. Ce rappel est utile pour souligner que ce système a pré-

²⁸ idem

²⁹ ibid, p. 30

³⁰ ibid, p. 31

³¹ ibid, pp. 31-32

³² ibid, p. 33

³³ ibid, p. 34

³⁴ ibid, p. 36

³⁵ ibid, pp. 36-37

4. Pourquoi privatiser?

valu pendant plusieurs décennies et que « le changement de régime de propriété fait partie intégrante d'un changement systémique fondamental qui affecte toutes les dimensions de la vie sociale ». Cependant, si le Système avait imposé un tel ordre socio-économique, l'individu à l'Est a toujours réussi à court-circuiter ce dernier et « déjouer les précautions systémiques pour exploiter à leur avantage les droits secondaires de propriété délégués par le Système »³⁶.

L'économie planifiée a non seulement banni les droits de la propriété privée du capital, mais a aussi obscurci la notion de droits de propriété publique « by falling to provide the indispensable legal structure or ignoring it altogether. As a consequence, the post-communist transformation process requires more than merely restoration of private rights. What is re-establishment of system of property rights in general with all its entails in both a legal and an economic sense »³⁷.

Mais au fond, pourquoi la définition des droits de propriété est nécessaire?

³⁶ *ibid*, p. 41

³⁷ BRUS, W., *op. cit.*, p. 47

Il est à signaler que, cette nécessité de délimiter les droits de propriété est constante dans toutes les sociétés³⁸. Les droits de propriété sont un facteur crucial dans la détermination des caractéristiques et des dimensions de la production et de l'échange³⁹. La définition claire des droits de propriété réduit le risque d'insécurité dans le marché. Le fonctionnement des mécanismes du marché est étroitement lié aux droits de propriété: lors de l'échange, lors de l'achat d'un bien, les droits de propriété sont une sorte de garant du bien acquis. Dans les sociétés communistes, on ne savait pas qui possède quoi? L'Etat était nominalement le propriétaire de l'entreprise, mais les managers et les ouvriers pouvaient réclamer des droits de propriété. Cette ambiguïté constitue d'ailleurs un obstacle supplémentaire dans la conduite de la privatisation. La privatisation, dans le contexte de l'Europe de l'Est est vue comme un instrument capable de « trouver » ou « créer » des propriétaires effectifs qui seraient directement concernés afin de défendre

³⁸ GARELLA G., P., « The theory of Property, Corporate Control, and Bankruptcy in Western Economies: An Introduction », dans: *Property Rights and Privatization in the Transition to a Market Economy: A Comparative Review*, *op. cit.*, p. 34

³⁹ *idem*

4. Pourquoi privatiser?

leurs droits de propriété et de tirer des profits de ceux-ci⁴⁰.

Le nouveau régime de propriété en Europe de l'Est signifie la transition d'un système de droits de propriété sociale à un régime de droits de propriété privé, comme une condition incontestable pour le fonctionnement d'une économie de marché. Le régime de propriété privée signifie « a social and economic order defining a new set of expectations that individuals may have with respect to their ability to dispose of the assets recognised as 'theirs' by the legal system. What this order involves is a complex network of institutions and social relations far transcending the merely legal aspects of property arrangements »⁴¹. Le concept du régime de propriété privée doit refléter la délicate balance entre l'action privée et l'administration de l'Etat⁴². Cela dit, dans les pays de l'Est, la sphère publique doit aussi être réinventée et par là même, l'Etat doit se voir attribuer un nouveau rôle dans l'économie et dans la société en général.

Le régime de propriété privée procure des avantages évidents: la consommation des biens par les consommateurs selon leurs besoins; certaines opportunités que la propriété privée procure ne peuvent être obtenus par la propriété sociale; la séparation des décisions de la production et de la consommation est mieux obtenue et la motivation des individus qualifiés est plus grande⁴³. Il semble y avoir un consensus sur la nécessité d'introduire un système économique basé sur la propriété privée avec la présence d'un certain nombre d'entreprises publiques plus ou moins transitoires et de zones publiques exclusives⁴⁴.

Il est à ajouter qu'avec la transition à l'Est, l'assertion de la frontière inséparable entre le marché et les droits de propriété privée émerge victorieuse du débat séculaire sur cette question⁴⁵. En effet, les théoriciens socialistes, se rendant compte des inefficiences causées par l'allocation directe des ressources rares, ont essayé de casser les liens entre le marché et les droits de propriété privée proclamée comme inséparables par les critiques du socia-

⁴⁰ DALLAGO, B., *op. cit.*, p. 234

⁴¹ FRYDMAN, R., & RAPACZYNSKI, A., *op. cit.*, pp. 169-170

⁴² *idem*, p. 170

⁴³ GARELLA, P., *op. cit.*, p. 35

⁴⁴ BRUS, W., *op. cit.*, p. 48

⁴⁵ *idem*

4. Pourquoi privatiser?

lisme⁴⁶. Si un relatif consensus peut être relevé sur certains avantages évidents que procure un régime de propriété privée, sur un certain nombre d'autres aspects, notamment l'efficacité des entreprises et du marché, le débat est plus épineux.

4.1.4 Améliorer l'efficacité productive et allocative

La privatisation semble être un moyen d'accroître l'efficacité des entreprises publiques par une amélioration de l'efficacité productive et de l'allocation des ressources rares. L'argumentation en faveur de la privatisation est fortement appuyée par ces deux concepts d'efficacité.

Lorsque nous parlons d'efficacité productive, il y a amélioration de celle-ci si « la même quantité (ou une quantité supérieure) est produite à un coût inférieur »⁴⁷. L'efficacité productive signifie le choix des technologies qui minimisent les coûts à tous les niveaux de la production. Le concept d'efficacité allocative « suppose que celles-ci [les ressources, notre remarque] soient orientées vers leurs usages les plus

productifs par des entrepreneurs motivés par le profit, dans une situation où les prix reflètent les raretés, où la production et le commerce ne sont pas contrôlés et où les barrières à l'importation et à l'exportation n'existent pas ». L'efficacité allocative se réfère au choix des proportions de l'input et les structures de l'output qui reflètent la rareté des facteurs c'est-à-dire que la structure de la production correspond à la structure de la demande⁴⁸.

En ce qui concerne l'efficacité productive, « [d]ans les entreprises d'Etat, les cadres et les ouvriers n'étaient guère motivés pour améliorer l'efficacité de la production: le plan privilégiait la production plutôt que la réduction des coûts; la sécurité de l'emploi faisait partie des obligations de l'entreprise; les pertes étaient couvertes par des subventions budgétaires ou des crédits bancaires automatiques »⁴⁹. Quant à l'allocation des ressources rares, « [d]ans le système de la propriété étatique, l'affectation des ressources est souvent inefficace parce que les

⁴⁶ idem

⁴⁷ BORNSTEIN, M. op. cit., p. 7

⁴⁸ McAULEY, A., « The political Economy of Privatization » dans: SOMOGYI, L., (sous la direction de) *The Political Economy of the Transition Process in Eastern Europe*, Hants - Vermont, Edward Elgar, 1993, p. 191

⁴⁹ BORNSTEIN, M., op. cit., p. 7

4. Pourquoi privatiser?

entreprises d'Etat, soumises à des directives gouvernementales et protégées de la concurrence par la loi et la politique commerciale, ne sont guère encouragées à satisfaire les exigences de leurs clients potentiels, qu'il s'agisse de quantité, de qualité ou d'assortiment des biens et services »⁵⁰.

Les efficiences productive et allocative semblent être plus efficaces lorsque l'entreprise est la propriété de privés que celle de l'Etat. Les courants théoriques sur la transition établissent un lien étroit entre la propriété et la performance des entreprises, mais les conclusions ne sont pas toujours uniques⁵¹. Selon certains auteurs, le changement de propriétaire peut mener à des structures de motivation différentes pour les agents économiques et induire des changements dans la conduite des managers et les performances de l'entreprise⁵². Le propriétaire privé d'une entreprise poursuit l'objectif de maximisation du profit ce qui n'est pas le cas pour les entreprises publiques car ces objectifs diffèrent de la maximisation du profit. L'inefficience se refléterait surtout au

niveau des managers publics: ils jouissent d'une plus grande discrétion dans la gestion vu qu'ils ne sont pas exposés à la discipline du marché ni à la faillite et peuvent poursuivre leurs propres objectifs au détriment de l'efficience économique. Alors que dans les entreprises privées, les propriétaires sont plus directement concernés par l'avenir de leurs entreprises et connaissent mieux les performances de l'entreprise. Néanmoins, d'après d'autres analystes, une amélioration des efficiences productive et allocative pourrait aussi être atteinte si l'Etat disposait de moyens de production⁵³. De plus, l'amélioration de l'efficience productive semblerait être plus due à l'existence d'institutions particulières que d'une forme spécifique de propriété⁵⁴.

En relation avec le débat portant sur l'efficience, une autre problématique moins controversée se pose quant à sa nécessité: la question du *corporate governance*: elle semble être une des finalités les plus importantes de la privatisation et de son aboutissement à plus long terme.

⁵⁰ *ibid*, p. 8

⁵¹ DAVIDDI, R., *op. cit.*, p. 4

⁵² *idem*,

⁵³ *ibid*, p. 5

⁵⁴ *idem*

4. Pourquoi privatiser?

4.1.5 Institutionnaliser une corporate governance efficace

Par *corporate governance*, ou le rapport entre principal et agent, il faut entendre un processus qui s'est développé progressivement dans les économies occidentales où les fonctions de management et de propriété se sont séparées au fur et à mesure du développement de leurs économies. Initialement, le propriétaire était lui-même le gestionnaire, mais avec l'extension de la taille de l'entreprise et de sa complexification, la nécessité de séparer ces deux fonctions et de créer une structure de contrôle efficace était devenue indispensable. Cette structure de contrôle de l'entreprise signifie un mécanisme qui assure le processus de coordination au sein de l'institution (le management) et que ceux-ci puissent être contrôlés à leur tour depuis l'extérieur de l'entreprise, c'est-à-dire par les propriétaires⁵⁵. Sachant que les intérêts du manager sont incompatibles avec ceux du propriétaire et que le premier détient l'information que le propriétaire n'a pas, un risque de « passager clandestin » (free rider) se pose.

⁵⁵ FRYDMAN, R., & RAPACZYNSKI, A., op. cit., pp. 47-48

C'est une structure rationnelle de *corporate governance* qui fait foi dans les entreprises de l'Europe de l'Est et un des objectifs principaux de la privatisation en Europe de l'Est est de l'introduire⁵⁶. Cela est indispensable au vu de l'existence d'énormes défaillances des entreprises publiques des économies planifiées tant de leur fonctionnement que de leurs structures de contrôle impotentes. Les managers de l'Etat, plus politiciens qu'économistes, étaient supervisés par d'autres politiciens également peu familiers avec l'économie. De plus, ce type de structures de contrôle a permis la création de réseaux informels de la nomenklatura communiste et un enrichissement personnel au nom de la propriété sociale. La question du contrôle extérieur est d'une importance particulière compte tenu de ce *background* de pratiques entre les cadres dirigeants des entreprises et des structures politiques supervisant ces cadres.

Dans le contexte de l'Europe de l'Est, la question qui se pose et qui représente le plus grand défi de toute la réforme économique à l'Est est de savoir qui va combler le vide créé par le retrait de l'Etat en matière de con-

⁵⁶ *ibid*, p. 48

4. Pourquoi privatiser?

trôle de l'économie?⁵⁷ La question du contrôle de la gestion des entreprises se présente dans toutes les économies de marché et il est pertinent de poser ce problème dans le contexte transitionnel de l'Europe de l'Est. Sans la résolution de ce problème, le processus de la modernisation ne sera pas uniquement cher mais aussi menacé d'échouer⁵⁸. L'absence d'une gouvernance effective peut avoir de sérieuses conséquences dans cette période de transition. Les managers pourraient travailler dans l'intérêt de la majorité des actionnaires, par conséquent des ouvriers et du management lui-même et ainsi éviter une quelconque restructuration. Les managers peuvent s'enrichir personnellement au détriment de la performance de l'entreprise avant qu'un propriétaire effectif ne prenne le contrôle de l'entreprise. Par ce fait, le long terme des entreprises privatisées ou celles publiques serait remis en cause.

Relativement à la question posée plus haut, il s'agit de décider quelle *corporate governance* instituer compte tenu des spécificités économiques, politiques et sociales des pays de l'Est et de l'absence de mécanismes de mar-

ché et d'institutions financières capables d'assumer cette fonction?

Comme réponse à cette question, deux modèles s'opposent: celui anglo-saxon (contrôle des entreprises) et le modèle universel bancaire (Allemagne, Japon)⁵⁹. Le premier modèle, généralement répandu aux Etats Unis (stock market), s'articule autour d'un droit de sortie (exit) c'est-à-dire le droit de transférer l'entreprise à une troisième personne, ou en d'autres termes, « the right of 'exit', is how the market ensures that those who run an enterprise take adequate account of the interests of those who own it »⁶⁰. L'absorption (takeover) est le principal mécanisme de la discipline du management, c'est-à-dire si une entreprise est mal gérée, elle sera acquise par des investisseurs qui introduiront des changements dans le management, et c'est ce qui motiverait les managers à maximiser l'efficacité⁶¹. Le deuxième modèle, est celui où les fonctions de

⁵⁷ *ibid*, p. 46

⁵⁸ *ibid*, p. 47

⁵⁹ NIKPAY, A.-R., *Privatization in Eastern Europe: A Survey of the Main Issues*, United Nations Conference on Trade and Development, Discussion Papers, No. 59, May 1993, pp. 4-5; FRYDMAN R., & RAPACZYNSKI, A., *op. cit.*, p. 53; DAVIDDI, R., *op. cit.*, p. 7

⁶⁰ NIKPAY, A., *op. cit.*, p. 5

⁶¹ *idem*,

4. Pourquoi privatiser?

supervision du management sont accomplies par des institutions financières lesquelles détiennent une part importante des actions des corporations⁶² et représentent une source importante d'investissements financiers⁶³. Cela donne aux banques un accès direct à l'entreprise et à l'information, ce qui leur permet de superviser la performance du management et si la nécessité se présente, elles interviennent afin de prévenir des échecs⁶⁴.

Il est à souligner que ces deux modèles sont un produit historique des pays occidentaux et l'ordre économique qui en résulte est excessivement complexe, et nous serions loin de comprendre intégralement comment il fonctionne⁶⁵. Nous introduisons cette remarque afin de ne pas trop idéaliser ces modèles pour les pays de l'Est, car le fonctionnement de ceux-ci implique une évolution plus globale. De plus, pour répondre à la question quel modèle choisir, il est aussi difficile de répondre car ces modèles sont issus de

contextes spécifiques du développement économique des pays occidentaux. Le fait que dans les pays occidentaux des réponses institutionnelles différentes ont été données à des problèmes similaires démontre que la théorie institutionnelle des coûts de transaction ne peut donner une réponse adéquate à la question quelle *corporate governance* instituer pour les pays de l'Est⁶⁶. Nous partageons l'opinion de Frydman & Rapaczynski que la présence « of an irreducible element of contingency, idiosyncrasy, and cultural specificity, deriving from the fact that individual decisions lying at the basis of any specific institutional setup contain certain rationally non-reconstructible components, indicates that a genuine equilibrium theory of the capitalist institutions, which would be grounded in a rational reconstruction of the Western models to be transplanted in Eastern Europe, is likely to be impossible. (...) The complicated institutional framework that ensures the proper governance of the corporation constitutes the very core of the capitalist infrastructure that is completely missing from East European societies. The task of privatization is to construct such a governance structure and institute it in an environment in which there

⁶² FRYDMAN R., & RAPACZYNSKI, A., op. cit., p. 53

⁶³ NIKPAY, A., pp. 5-6

⁶⁴ *ibid*, p. 6

⁶⁵ FRYDMAN R., & RAPACZYNSKI, A., op. cit., p. 53

⁶⁶ *ibid*, p. 54

4. Pourquoi privatiser?

is a pronounced lack of available personnel and a potentially unfavorable political structure. But even assuming that, by some feat of magic, Eastern Europe were somehow to become overnight populated by Harvard MBAs and that the political system were to be completely resistant to the opportunistic pressure of special interests which, at least in the short run, may have much to lose from the restructuring process, the problem of providing a new institutional structure of control for the existing productive sector would still be monumental »⁶⁷.

La réflexion relative au retrait de l'Etat du contrôle de l'économie pose la nécessité de l'attribution d'un nouveau rôle à celui-ci dans l'économie et dans les sociétés post-communistes en général. C'est ce que nous allons examiner dans le deuxième volet sur les objectifs de la privatisation, c'est-à-dire les objectifs politiques et sociaux.

4.2 Objectifs politiques et sociaux

Nous venons d'explicitier d'une manière plus ou moins exhaustive les objectifs économiques de la privatisa-

tion en Europe de l'Est. Cependant, comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, la privatisation revêt une autre dimension d'une importance non négligeable: la poursuite d'objectifs politiques et sociaux, lesquels sont étroitement liés et conditionnent l'accomplissement des objectifs économiques. Les objectifs socio-politiques oscillent entre la réparation des erreurs du passé et le souci de l'assurance d'un ordre socio-économique et politique stable.

4.2.1 Affaiblir les structures politiques sur les décisions économiques des entreprises

Comme principal objectif politique et social de la privatisation en Europe de l'Est est l'affaiblissement des anciennes structures du pouvoir dans la supervision interne et externe des entreprises. L'objectif politique principal de la privatisation semble être la dépolitisation des décisions économiques des entreprises et l'autonomisation de celle-ci par rapport au politique. Avec la privatisation, l'Etat se désengage de ses fonctions économiques, ce qui n'implique pas qu'il doit se retirer complètement de la vie économique et de

⁶⁷ *ibid.*, pp. 55-56

4. Pourquoi privatiser?

la société post-communiste. En effet, dans cette période systémique, la seule force capable en Europe de l'Est d'assurer la transition d'un système centralisé à un système de marché est l'Etat, ce qui suppose « to remove itself from the picture »⁶⁸. Cela rend le processus encore plus complexe.

La privatisation est considérée comme un antidote contre les différentes pratiques d'autrefois entre les entreprises et les milieux politiques dans la poursuite d'intérêts spéciaux. Cette remarque semble être valable aussi pour les subsides automatiques et le manque de transparence dans la gestion des entreprises. Le fait que ces entreprises soient privatisées ne signifie pas que les différentes pratiques héritées du communisme en soient écartées, car elles peuvent être poursuivies pour les entreprises déjà privatisées et cela sous différentes formes, que se soit sous la forme d'assistance technique gratuite, par la remise des dettes ou une protection contre les importations extérieures. Selon Frydman & Rapaczynski, « [w]hat assures a degree of protection against the rent-seeking behaviour of special interests, and gives credibility to the state's withdrawal from a range of ordinary

economic decisions, is not so much the absence of direct state ownership as the presence of a powerful constituency in the economic sphere, which perceives its own interests as incompatible with an excessive level of state intervention and which protects these interests through the use of its political and economic power »⁶⁹.

Il est à rappeler que les processus de privatisation et de réformes économiques en général fournissent un cadre général pour une réflexion sur une redéfinition du rôle de l'Etat dans l'économie et la ré-invention de la sphère publique. Dans l'état actuel des choses, l'Etat serait incapable d'accomplir cette tâche en raison de deux obstacles: premièrement, l'existence de failles intellectuelles dans les Gouvernements à l'Est, liées non pas aux « individual limitations of those in charge, but to the inherent limitations of human knowledge ». The task before us is nothing less than creating a 'market by design' »⁷⁰. Or, il n'y a pas de théorie économique d'une portée suffisante pour dire comment dessiner une économie de marché⁷¹. La seule stratégie prometteuse serait de créer des

⁶⁸ *ibid*, p. 57

⁶⁹ *ibid*, p. 143

⁷⁰ *ibid*, p. 57

⁷¹ *idem*

4. Pourquoi privatiser?

mécanismes institutionnel autorégulateurs (self-correcting). « [t]he task of the designer of these mechanisms is in many respects more like that of a constitutional 'founding father', attempting to institute something in the nature of 'checks and balances' or 'separation of powers' ... »⁷². Le deuxième obstacle serait lié aux résistances au changement par l'ancienne nomenklatura et des groupes de pression qui défendent leurs propres positions. Nous montrerons, à travers notre étude de cas combien cela peut freiner le processus de transition.

4.2.2 Réparer les injustices et les erreurs du passé

Les auteurs travaillant sur la question de la privatisation accordent une importance inégale aux objectifs politiques et sociaux de la privatisation comparés à ceux économiques. Il est à souligner que la privatisation occulte une dimension subjective et qui peut être presque qualifiée d'idéologique: atteindre un seuil critique de propriété privée et rendre la logique rationnelle du marché irréversible. Cela se manifeste par l'importance qu'à pris ce phénomène dans les agendas des

gouvernements et des institutions financières internationales. Si peut-être les objectifs politiques de la privatisation ne sont pas immédiatement mis en exergue dans la littérature, c'est probablement pour ne pas manifester des illusions: on ne peut pas faire table rase du passé en un laps de temps très court. Si on suit cette logique, les objectifs politiques et sociaux ne pourraient être atteints qu'à travers le long terme. Nous voulons dire que les objectifs sociaux sont de loin atteignables dans l'immédiat si la propriété sociale, censées être aux citoyens de ces pays, se retrouve transvasée aux mains de l'ancienne nomenklatura recyclée en une classe d'hommes d'affaires.

Les autres objectifs politiques des programmes de privatisation sont: la création d'un groupe d'intérêts privés qui s'opposerait à un éventuel retour de l'ancien ordre par le biais de la modification de la répartition de la richesse en distribuant les biens sociaux; la restitution des biens confisqués durant le communisme, l'affaiblissement des syndicats au vu de leur pouvoir politiques très forts jusqu'à l'introduction de la réforme économique etc... .

La création d'un groupe d'intérêts privés renforcerait l'engagement des

⁷² *ibid.*, p. 58

4. Pourquoi privatiser?

gouvernements pour l'introduction d'une économie de marché et des autres composantes dans leur programme de réformes économiques. La vente ou la distribution des actions procure l'occasion de modifier la distribution des richesses et en conséquences des revenus⁷³. La distribution des actions aux citoyens et les bénéfices tirés lors du versement des revenus de dividendes permettraient d'atténuer les inégalités de revenus. Ce serait un moyen de créer un « capitalisme populaire » c'est-à-dire d'augmenter le nombre de gens qui soutiendrait les réformes et la démocratisation de ces sociétés et par là même démocratiser l'économie⁷⁴. La répartition des richesses serait un moyen de surmonter les obstacles soulevés dans la conduite du processus de privatisation faute de capitaux privés et du fait de dimensions extrêmement modestes du marché des biens. Cette répartition serait aussi un moyen d'atténuer le mécontentement provoqué par le processus de transition⁷⁵.

La privatisation vise aussi à réparer les injustices causées dans le passé, lorsque les habitants de ces pays ont été

expropriés de leur biens au nom de l'universalisme égalitaire. Cependant, ce processus est loin d'être facile à mener. De nouveaux conflits ont surgi suite aux décisions de ces gouvernements de restituer les biens confisqués. La réparation des dommages causés peut prendre la forme soit d'une indemnisation soit d'une restitution des biens confisqués. Les deux modalités soulèvent des problèmes financiers et des difficultés d'évaluation du montant des indemnités⁷⁶. Cette question est importante car sans la résolution de la problématique de restitution des biens, une certaine insécurité domine quant aux entités étatiques à privatiser et la crainte de voir un ancien propriétaire revendiquer son bien peut causer des conflits.

⁷³ McAULEY, A., op. cit., p. 195

⁷⁴ DALAGO, B., op. cit., p. 244

⁷⁵ *ibid.*, p. 245

⁷⁶ ACOSTA, R., « Statut des sols, droits de propriété et mécanismes fonciers dans les pays d'Europe en transition », dans: *Les pays en transition: mutation et reconstruction*, op. cit., pp. 262-263

4. Pourquoi privatiser?

A travers la privatisation, d'autres objectifs à caractère social et politique sont poursuivis: affaiblir le pouvoir des syndicats et par là même introduire des changements dans les relations de travail: réduire l'absentéisme et améliorer la discipline au lieu du travail; ramener les salaires dans la ligne de productivité et restructurer le système des salaires⁷⁷.

⁷⁷ DALAGO, B., op. cit., p. 244

5. Stratégies de privatisation

Nous venons d'expliciter le concept, l'importance et les objectifs poursuivis par la privatisation. Il serait temps de se consacrer au processus lui-même, c'est-à-dire élucider tous les aspects de l'ordre « technique » liés à la privatisation: l'ampleur et la rapidité ainsi que les méthodes ou modalités de privatisation. Elles nous permettront de voir d'une manière plus pragmatique comment sont conduits les différents programmes de privatisation en Europe de l'Est.

5.1 *Portée de la privatisation*

Dans le développement des concepts de la privatisation, nous avons précisé que les économies socialistes à l'Est, à l'exception de quelques pays, étaient dominés par une proportion écrasante du secteur public. Avec la réforme, un certain nombre de secteurs sont soumis à la privatisation et la présence de l'Etat est limité provisoirement à un certain nombre de domaines, comme les monopoles naturels et les services publics. La problématique relative à la portée de la privatisation pose la ques-

tion de qui dépend l'étendue de la privatisation et jusqu'à quel degré l'Etat et le secteur économique public seront affectés par ce processus?

La décision de privatisation d'une entreprise publique peut soit venir directement des autorités politiques et de ses intermédiaires, ministériats ou agences de privatisation, soit des organisations elles-mêmes. Toutefois, la décision finale appartient à l'Etat⁷⁸. En théorie, la privatisation a été organisée par des textes législatifs ad hoc et les séquences de la privatisation ont été régies par ces textes. Il est difficile d'établir des critères généraux de la portée de la privatisation dans ces pays car aucun pays « n'a rendu public les documents spécifiant quels secteurs, voire quelles entreprises, appartiendront à long terme au secteur public »⁷⁹. S'il est difficile d'estimer avec précision la portée de la privatisation, il est clair que l'Etat, en Europe de l'Est, se retirera presque dans son intégralité de l'activité économique pour se limiter à des activités de stabilisation macro-économique, de redistribution des richesses et d'allocation des ressources à l'échelle nationale. Néanmoins, dans l'attente de l'émergence d'un secteur

⁷⁸ DEMBINSKI, P., *op. cit.*, p. 74

⁷⁹ *ibid.*, p. 75

5. Stratégies de privatisation

privé important, de grandes entreprises publiques survivront durant la période de transition car elles constituent des filets de sécurité sociale et politique.

Il est vrai que certains secteurs sont plus rapidement libéralisables, mais la privatisation des usines issues de ces secteurs dépend avant tout d'un certain nombre de facteurs comme, la taille, le prix, les gains d'efficacité attendus dans l'immédiat, la méthode de privatisation, la nécessité de restructuration ou pas et des pressions politiques favorables ou hostiles à la privatisation⁸⁰. Parmi ces facteurs que nous venons de citer, la taille de l'entreprise détermine le volume des privatisations. En effet, compte tenu de l'existence des monstres industriels et conglomérats métallurgiques, la privatisation de ceux-ci ne sera envisageable que si celles-ci seront disloqués et restructurés. Beaucoup d'entre-elles ne seront jamais privatisées ni fonctionnelles mais vouées à la liquidation. Malheureusement, cela semble être le cas pour une grande partie des grandes entreprises.

D'après Bornstein, les domaines les moins susceptibles à la privatisation

sont les monopoles naturels et les branches considérées « stratégiques »⁸¹. Les monopoles naturels comprennent « les réseaux de production et de distribution d'énergie, les oléoducs et les gazoducs, les télécommunications et les transports où seul un producteur unique est à même de faire jouer les économies d'échelle », alors que les secteurs stratégiques comprennent les usines de production d'armements, industries minières et énergétiques et les transports maritimes⁸². Mais cette thèse est à relativiser étant donné que ces secteurs ont été aussi touchés fortement par la privatisation à la suite de pressions étrangères, qu'elles soient des institutions financières internationales ou des multinationales intéressés par les profits qui peuvent découler de certains de ces secteurs, notamment les télécommunications. Même si les stratégies de privatisation à moyen et à long terme en Europe de l'Est existent et ne sont pas affichées pour ce qui concerne l'étendue du processus de privatisations, il est significatif que des secteurs touchant aux monopoles naturels et branches « stratégiques » commencent à être envisagés pour de futures privatisations.

⁸⁰ BORNSTEIN, M., *op. cit.*, p. 9

⁸¹ *ibid.*, p. 10

⁸² *idem*,

5. Stratégies de privatisation

Tout en poursuivant les objectifs de la privatisation, les Gouvernements des pays de l'Est tiennent fortement compte des contextes sociaux et politiques dans lesquels ces pays se trouvent. Prendre la décision en faveur ou contre la privatisation d'une entreprise signifie encaisser les conséquences politiques de ces décisions. Le débat sur la privatisation est devenu un débat très politique et un enjeu électoral important dans les pays de l'Est. D'une part des forces syndicales et populaires freinent ce processus et d'autre part les bailleurs de fonds conditionnent les crédits et les programmes de réformes par des exigences allant en faveur d'une plus grande et rapide privatisation.

L'ampleur des privatisations est étroitement liée à la question de la rapidité des privatisations, or c'est ce que nous allons développer dans la section suivante.

5.2 *La rapidité, source de controverses théoriques*

On distingue deux phases du processus de privatisation: la privatisation en

tant que changement institutionnel et la privatisation en tant que changement structurel⁸³. La première phase de la privatisation comprend la nécessité de créer des préconditions normatives et institutionnelles avant le transfert des entreprises aux privés et la deuxième phase celle du transfert réel des entreprises aux propriétaires privés.

La première phase de privatisation implique un certain nombre de préconditions: la suppression des subventions étatiques à l'industrie; la libéralisation des prix; la création d'une agence ou d'un ministariat de privatisation; la démonopolisation et la commercialisation des entreprises; l'évacuation des barrières à l'importation et à l'exportation; la convertibilité de la monnaie et la mise en pratique du système des faillites. Les deux premières pré-conditions semblent prêtées à des polémiques quant à leur application dans le contexte particulier de l'Europe de l'Est. La libéralisation des prix ne donnerait pas la possibilité aux entreprises de s'adapter aux nou-

⁸³ PELIKAN, P., « Les entreprises d'Etat après le socialisme: pourquoi et comment les privatiser rapidement », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1995, 2 (juin), p. 23

5. Stratégies de privatisation

velles structures des prix et qu'avec la suppression des subventions, le prix social serait très élevé. Selon Pelikan, partisan d'une plus rapide privatisation de la première phase, « ces objections servent avant tout à défendre les droits acquis de la nomenklatura »⁸⁴. Ce dernier propose des subventions ouvertes aux consommateurs afin de limiter les coûts sociaux et d'accorder des aides matérielles aux personnes et non pas aux entreprises.

C'est en rapport avec ces questions qu'oscille le débat autour de la rapidité de la privatisation. La littérature sur la transition a été fortement marquée par l'opposition de deux courants théoriques quant à la rapidité: les partisans d'une approche radicale et ruée de la privatisation et l'approche plus modérée sur la transformation du secteur public⁸⁵. Les fondements économiques du courant favorable à l'idée que la privatisation devrait être conduite le plus rapidement possible, résident dans l'idée que même si des mesures

macro-économiques efficaces sont prises - politiques anti-inflationnistes rigoureuses, réajustement des prix, fin des subsides (ce qui devrait pousser les managers à la restructuration des entreprises publiques), l'absence « of clear property rights, and uncertainty surrounding jobs, weakened managerial commitment to the long-run future of firms, generating perverse incentives for asset-stripping and low levels of investment. In reality, without shareholder pressure, the market's only disciplinary device over management was the threat of bankruptcy »⁸⁶. Certains avancent encore l'argument selon lequel les entreprises publiques seraient incapables de s'adapter aux signaux du marché et aux lois de la maximisation du profit et de « reconcile themselves with a 'hard budget constrain' instead of continuing to press for and survive on state subsidies »⁸⁷. A cette approche, s'ajoutent des arguments politiques en faveur d'une rapide privatisation: selon Lipton & Sachs, le risque de paralysie planerait sur le processus de privatisation vu les obstacles politiques qui ont émergé à l'Est durant les premières années de la transition.

⁸⁴ *ibid*, p. 25

⁸⁵ Le même clivage réapparaît sur le débat autour des méthodes de privatisation à appliquer en Europe de l'Est. Nous reviendrons sur cette question après avoir présenté les fondements économiques et politiques de ces deux courants sur la rapidité de la privatisation.

⁸⁶ NIKPAY, A.-L., *op. cit.*, p. 2

⁸⁷ BRUS, W., *op. cit.*, p. 52

5. Stratégies de privatisation

Les adversaires de cette approche ne s'opposent pas sur le principe, c'est-à-dire la privatisation comme un élément fondamental du post-communisme, mais sur l'analyse des coûts/bénéfices libérés de préjugés idéologiques⁸⁸. Ces derniers, et dans leurs rangs se trouve Janos Kornai, ont opté pour une approche plus graduelle car une rapide privatisation conduirait à un mauvais assortiment entre les entreprises et les nouveaux propriétaires⁸⁹. L'exemple fréquemment cité par ce courant est celui de la Pologne. Ses réformes industrielles ont prouvé que les entreprises publiques pourraient s'ajuster comme des entités commerciales et efficaces si elles étaient libérées des chaînes du système de planification. Les théoriciens modérés s'opposent à l'idée que les entreprises d'Etat ne sont qu'un fardeau pour l'Etat et qu'elles doivent être vendues le plus vite possible et à n'importe quel prix⁹⁰. Au contraire, elles peuvent servir comme des biens appréciables qui peuvent être utilisés promptement et transférables aux mains des privés dans une forme qui permettra le maximum de bénéfices et un minimum

de pertes⁹¹. Certains auteurs, en défendant les thèses de Kornai, prennent le secteur public chinois comme exemple: en présence d'une structure appropriée de motivation, les managers et les ouvriers peuvent être conduits vers une amélioration de la productivité⁹². Cependant, il est à relever que la référence au modèle chinois n'est pas une bonne référence pour les pays de l'Est, car la réforme économique dans ce pays s'est déroulée loin des regards de la privatisation et que la productivité du secteur privé en Chine est dix fois supérieure à celle du public⁹³.

La réflexion de Renzo Daviddi, en rejoignant le point de vue de Frydman & Rapaczynski, quant à la question de la privatisation nous semble pertinente lorsque il met en évidence le fait que les arguments pour une rapide privatisation ne sont pas entièrement justifiés. « The market mechanism that is supposed to be established in the transition is by definition a system of evolutionary, marginal changes, and cannot handle global transformations (...). It should be more correctly seen as a social institution, a complex net-

⁸⁸ *ibid*, p. 53

⁸⁹ NIKPAY, A.-L., *op. cit.*, p. 3

⁹⁰ BRUS, W., *op. cit.*, p. 54

⁹¹ *idem*,

⁹² NIKPAY, A.-L., *op. cit.*, p. 3

⁹³ *idem*,

5. Stratégies de privatisation

work of signaling devices, regulations, interpersonal relations and expectations, which in Western countries, has developed over centuries of capitalism and cannot be replicated overnight »⁹⁴. De plus, beaucoup de bénéfices de la privatisation ne semblent pas relever d'une rapide implémentation des plans de privatisation⁹⁵.

Les économistes qui prônent la rapide privatisation semblent quelque peu négliger l'effet « boule de neige » que peut provoquer une rapide privatisation par la faillite des grandes entreprises publiques dans des sociétés fragilisées par les réformes et les thérapies de choc ainsi que les fractures politiques et sociales qui ont émergé suite à ces réformes, menaçant ainsi leur stabilité politique. Tout en poursuivant des objectifs de la privatisation, c'est-à-dire l'efficacité allocative et productive et la maximisation de revenus des privatisations, généralement, les Gouvernements poursuivent des objectifs intermédiaires: assurer une évolution globale de réformes vers le modèle de l'économie de marché et sélectionner les futurs propriétaires; apaiser les conséquences sociales désastreuses suite à la fin du modèle de production

communiste; éviter un trop grand nombre de licenciements car cela aurait des répercussions politiques immédiates, comme par exemple, le recrutement des citoyens au sein de mouvements nationalistes et xénophobes.

Si la rapidité de la privatisation semble être un objet de discordance entre les économistes travaillant sur l'Europe de l'Est, c'est qu'elle a comme enjeu la question de la restructuration des entreprises publiques, c'est-à-dire s'il faut restructurer avant ou après la privatisation?

⁹⁴ DAVIDDI, R., op. cit., p. 2

⁹⁵ idem,

5.2.1 La restructuration, avant ou après la privatisation?

La question de savoir s'il faut privatiser plus rapidement ou plus lentement devrait être nuancée car, désormais, la majorité des grandes entreprises, publiques ou privatisées, doivent passer par une phase de restructuration étant donné que la structure productive des entreprises ne correspond plus à la demande. La privatisation des petites et grandes entreprises plus performantes a tendance à être vite finalisée, ce qui ne semble pas être le cas des « éléphants blancs »⁹⁶.

La restructuration, comme nous avons mentionné dans notre introduction, constitue un des cinq axes de la réforme économique. La restructuration est fonction de la taille d'une entreprise et de sa qualité⁹⁷. Elle peut être financière, organisationnelle ou matérielle⁹⁸. La restructuration financière comprend: l'inscription des actifs au bilan aux prix du marché; la restructuration ou l'apurement de la dette (en la

rééchelonnant ou en convertissant la dette en actions); recapitalisation des entreprises et initiation du processus des faillites lorsque les dettes dépassent les actifs⁹⁹. La restructuration organisationnelle implique le démantèlement des conglomérats en plusieurs sociétés, qu'elles soient sous la forme de création de plusieurs personnes morales, sous la forme de holdings ou la vente d'une partie des capacités de production ou le transfert des activités non productives aux administrations locales¹⁰⁰. La restructuration matérielle sous-entend la modernisation des usines et des équipements, l'introduction de nouveaux procédés techniques et des investissements à une meilleure utilisation de l'énergie et à la protection de l'environnement¹⁰¹.

Ces restructurations sont inévitables qu'elles soient liées suite à des mesures macro-économiques prises par des Etats ou par des décisions de repreneurs privés. Selon certains auteurs, la privatisation devrait précéder la restructuration, alors que les opposants de cette théorie exposent des arguments en faveur d'une restructuration avant la privatisation. Quels sont

⁹⁶ Expression empruntée à Frydman & Rapaczynski, désignant les grandes entreprises socialistes, op. cit.,

⁹⁷ HOLCBLAT, N., op. cit., p. 107

⁹⁸ BORNSTEIN, M., op. cit., p. 46; HOLCBLAT, N., op. cit., p. 107

⁹⁹ BORNSTEIN, M., op. cit., p. 46

¹⁰⁰ *ibid*, p. 47

¹⁰¹ *ibid*, p. 48

5. Stratégies de privatisation

les enjeux qu'occultent ces divergences?

Il est à relever que les partisans d'une rapide privatisation sont aussi favorables à une restructuration après la privatisation. Pour se référer à l'opinion d'un des économistes plus critiques à l'action publique, les Gouvernements, en raison des insuffisances des capacités de l'allocation efficiente des ressources rares, et en conséquence de la compétence économique, ainsi que des interférences des choix politiques, ne peuvent mener efficacement la restructuration des entreprises. Donc, le gros de la restructuration devrait être réservée aux nouveaux propriétaires¹⁰². L'opinion qu'émet la Banque Mondiale dans un de ses rapports lorsque elle analyse cette question est que le problème ne se poserait pas lorsque l'Etat intervient pour la restructuration des monopoles naturels et les infrastructures, mais « bien plus préoccupants sont les cas où les pouvoirs publics débordent largement le cadre de la seule infrastructure pour s'occuper de politiques industrielles,

¹⁰² PELIKAN, P. op. cit., p. 27; précisons toutefois que l'auteur se réfère à la première phase de la privatisation et ne précise pas suffisamment qui seront les nouveaux propriétaires: les dirigeants des entreprises ou les propriétaires privés?

faisant valoir que la transition justifie une intervention directe de l'Etat pour donner aux sociétés industrielles - publiques ou privées - le temps, la protection et les ressources nécessaires pour devenir compétitives »¹⁰³.

Les arguments avancés en faveur d'une restructuration avant la privatisation seraient: premièrement, il y a nécessité de casser les monopoles; deuxièmement, la restructuration accroîtra le prix de cession des entreprises aux privés, ce qui augmentera les revenus pour l'Etat, et enfin comme un bon nombre d'entreprises ne trouveront pas d'acheteur, il sera nécessaire que quelqu'un gère ces zones grises de privatisation. Morris Bornstein suggère que l'Etat devrait se charger de la restructuration financière et organisationnelle, alors que la responsabilité de la restructuration matérielle devrait être laissée aux nouveaux propriétaires privés.

L'envers du décor des idées des défenseurs de la thèse de restructurer avant la privatisation est le fait que des privatisations occultes se créent en attente de la restructuration et que la gestion des « éléphants blancs » finit

¹⁰³ Rapport sur le développement dans le monde 1996, op. cit., p. 57

5. Stratégies de privatisation

parfois par la mise en quarantaine de ceux-ci. L'isolement et la mort lente des entreprises en difficulté sont pratiqués dans certains pays de l'Europe de l'Est. Ces stratégies sont pratiquées dans le but de déterminer quelles entreprises ont les atouts nécessaires pour devenir compétitives et lesquelles finiront par être liquidées¹⁰⁴. Durant cette attente, les « malades » avaient tendance à considérer l'espace dans lequel on les isolait davantage comme un centre de rééducation, étant donné qu'ils y trouvaient à la fois une protection contre leurs créanciers et des ressources exceptionnelles pour financer la masse salariale »¹⁰⁵.

Si le débat sur la rapidité des privatisations semble être aussi problématique, même si il est qualifié par certains auteurs comme un débat stérile, c'est qu'il est un indicateur de la bonne conduite des réformes. Pour nuancer les différentes positions concernant la vitesse de la privatisation, il faudrait relever le fait que les positions se trouvant aux extrêmes ne prennent pas assez en considération les failles pratiques de leurs présupposés théoriques. La privatisation ruée n'est pas une solution, en tout cas pas universel-

lement applicable aux pays de l'Est étant donné les réalités économiques, politiques et sociales très disparates, mais aussi un programme de privatisation très lent peut conduire à des paralysies effroyables et à des situations socio-économiques et politiques désastreuses. L'exemple Bulgare et le coup de frein aux privatisations suite à l'arrivée au pouvoir des anciens communistes est révélateur de l'impact sur la destruction du tissu productif des grandes entreprises et les conséquences sur l'équilibre macro-économique. La lenteur peut aussi avoir des conséquences non pas uniquement sur ces sociétés mais aussi sur la viabilité des entreprises elles-mêmes car elles ne seront pas capables d'affronter la concurrence étrangère à moyen terme si elles n'ont pas été restructurées et adaptées à l'économie de marché. Une des conséquences de la lenteur des privatisations en Europe de l'Est est l'émergence des privatisations spontanées.

Par privatisation spontanée, il faut entendre la restructuration des entreprises publiques par les managers ou les cadres dirigeants des entreprises. Ce type de privatisation est parfois caractérisé par des pratiques contestables, c'est-à-dire, « le détournement

¹⁰⁴ idem,

¹⁰⁵ idem, pp. 57-58

5. Stratégies de privatisation

des biens de l'entreprise ou de ses profits au moyen de sociétés privées créées par les 'managers' »¹⁰⁶. Le contrôle de ces pratiques dépend de la capacité de l'Etat à encadrer le processus de privatisation. Ce qui a permis le développement de la privatisation spontanée est la non-définition claire des droits de propriété ou pour utiliser l'expression de Paul Dembinski, l'existence d'un régime de propriété « ni-ni », c'est-à-dire un régime qui ne ressemble ni à la propriété sociale ni à la propriété privée parce que les droits acquis ne sont pas transférables¹⁰⁷. Ce régime de propriété contribue à l'érosion de la valeur des actifs des entreprises publiques et à rendre ces entreprises peu propices à une survie à long terme. De plus, ce régime de propriété découragera fortement aussi les investisseurs étrangers. Les privatisations spontanées et surtout les pratiques caractérisées dans celles-ci contribuent à miner l'avenir des entreprises publiques et à favoriser la criminalité et le trafic d'influence pour maintenir le statu quo. Cette façon de perpétuation des anciens privilèges est dénoncé par certains et considérée comme inévitable par d'autres¹⁰⁸.

¹⁰⁶ HOLCBLAT, N., op. cit., p. 106

¹⁰⁷ DEMBINSKI, p., op. cit., pp. 116-119

¹⁰⁸ HOLCBLAT, N., p. 106

Lorsque nous traiterons de notre étude de cas, nous verrons l'ampleur que peuvent prendre les pratiques caractérisant la privatisation spontanées et à quel point elles peuvent handicaper la bonne marche de la transition.

En résumé, nous venons d'exposer le premier volet théorique portant sur les aspects « techniques » de la privatisation. Nous avons vu que l'ampleur est difficilement évaluable mais que des tendances générales peuvent être dégagées et qu'elles vont dans la direction de systèmes où la sphère publique de production sera réduite presque dans son intégralité par la suite des vagues de programmes de privatisation. Nous avons vu que la rapidité du processus est une source de divergences théoriques, entre ceux qui prônent une rapide privatisation et ceux qui penchent en faveur d'une privatisation en douceur. Ce débat ne semble pas être vidé de sens car il occulte la question des restructurations: une rapide privatisation sous-entend laisser le soin aux nouveaux propriétaires de restructurer les entreprises et le camps inverse ne semble pas manquer d'arguments quant à la nécessité de restructurer avant la privatisation.

5.3 Méthodes de privatisation

Ici nous sommes au carrefour du débat théorique et empirique sur la privatisation car tous les aspects que nous avons traité plus haut se croisent lorsque la question du choix de la méthode est abordée. Elle est indicatrice des tendances vers lesquelles le processus de privatisation sera conduit. Deux grandes méthodes de privatisation ont été retenues en Europe de l'Est: la méthode de vente ou « cas par cas » et la privatisation de masse ou cession gratuite. Le choix de la méthode revêt une importance déterminante quant aux politiques de privatisation menées en Europe de l'Est. Elle permet de « capter » la tendance vers laquelle le processus de privatisation sera conduit, c'est-à-dire les objectifs économiques, politiques et idéologiques. Comme le précise Brus, « the choice of methods of privatization of large state enterprises is critical. This is so, not necessarily in the sense that a canon of slow gradual movement should ubiquitously replace the canon of « as fast as possible », but in the sense that careful scrutiny of alternatives becomes advisable not only from

a socio-political view-point but also from a strictly economic one »¹⁰⁹.

Dans cette section nous traiterons de ces deux grandes méthodes et leurs sous-méthodes et nous montrerons également les avantages et difficultés qu'elles suscitent. Parallèlement, nous ferons référence aux aspects théoriques de la privatisation que nous avons traité plus haut, c'est-à-dire, les objectifs, la portée et le rythme.

5.3.1 La méthode de vente

La méthode de vente est une des méthodes les moins répandues dans les pays de l'Europe post-communistes. D'inspiration occidentale (Grande Bretagne, Italie), cette méthode suscite de nombreuses difficultés, notamment la question de l'évaluation des entreprises et un certain nombre de questions d'ordre économique et éthique quant à son application dans le contexte actuel de l'Europe de l'Est. Avant de développer les différentes modalités de vente, il convient de développer la problématique de l'évaluation car ce problème est posé dans toutes les modalités de vente.

¹⁰⁹ BRUS, W., op. cit., p. 54

5.3.1.1 L'évaluation des entreprises: difficultés et subjectivité

Si les gouvernements des pays de l'Est ont opté pour la méthode de vente, ils seront inévitablement confrontés à la question de l'évaluation des actifs des entreprises. Or actuellement, il est quasiment impossible d'évaluer objectivement une entreprise publique en Europe de l'Est. Si l'évaluation dans les pays développés est plus facilement applicable c'est en raison de l'existence d'une économie de marché et d'un marché financier. Ce processus est aussi subjectif à l'Ouest, mais à la différence qu'il est plus ou moins approximatif.

L'estimation du potentiel d'une entreprise à privatiser se fait en comparaison avec les autres opportunités d'investissement¹¹⁰. Etant donné l'absence d'économies développées, l'évaluation en Europe de l'Est est confronté au problème qu'il est impossible de prédire la performance économique d'une entreprise qui n'a jamais opéré dans son histoire dans une

¹¹⁰ FRYDMAN R., & RAPACZYNSKI, A., op. cit., p. 17

économie de marché¹¹¹. Dans ce sens, comme le soulignent Frydman & Rapaczynski, « [t]raditional valuation methods used in the developed market economies essentially aim at an 'objective', i.e. intersubjectively recognised, assesment of an enterprise. In the case of a publicly traded company, the intersubjective element is self-evident, since it is equal to the price obtainable on the market at any given point, although even then individual valuations may differ from the market price. In the case of a privately held company or a fully state-owned company, where the market price is not available, different individuals may have different subjective assessments of the company's value, and the subjective element cannot be separated from the valuation process »¹¹². L'instabilité du climat politique et politique empêche aussi d'apprécier ce que pourrait valoir une entreprise dans l'avenir.

¹¹¹ FRENKEL G. W., « Basic Guidelines for Foreign Purchasers of State Enterprises in the Course of Privatisation in Eastern Europe and the CIS », *Provatization in Eastern Europe: Legal, Economic and Social Aspects*, op. cit., p. 52

¹¹² FRYDMAN R., & RAPACZYNSKI, A., op. cit., p. 17

5. Stratégies de privatisation

Les agents chargés de l'évaluation doivent prendre des décisions plus ou moins arbitraires dans l'évaluation des actifs des entreprises ce qui fait qu'il est impossible d'expliquer et légitimer l'évaluation en des termes objectifs. En plus de ces obstacles de nature objective, les évaluateurs, dans la plupart des cas les agences ou ministères de privatisation, fixent les prix bas de manière à pouvoir liquider la majorité des actifs et à légitimer leur travail et l'argent dépensé pour l'évaluation. De plus, les états financiers des entreprises publiques de l'Europe de l'Est ne traduisent pas fidèlement leur valeur¹¹³. Les prix dans les livres comptables ne reflètent pas la rareté et des risques persistent quant au montant global des dettes des entreprises. Ce processus est long et implique des coûts financiers importants. Les gouvernements font souvent venir des évaluateurs externes, notamment en provenance des pays occidentaux.

5.3.1.2 Modalités de vente: avantages et inconvénients

Une entreprise peut être vendue selon différentes modalités: la vente aux enchères à des investisseurs natio-

naux ou étrangers (vente directe) et le rachat par le personnel/direction de l'entreprise¹¹⁴. Le rachat par le personnel consiste à racheter une partie ou la totalité des titres d'une entreprise. En règle générale, les salariés soit achètent la totalité des titres et ainsi prennent le contrôle de l'entreprise par le biais d'un paiement immédiat d'un pourcentage de la valeur comptable de l'entreprise et le reste par le biais de prêts gouvernementaux, soit ils achètent une partie des titres à des prix très avantageux¹¹⁵. La vente aux enchères peut être effectuée par la fixation du prix à l'avance ou par la vente aux plus offrants.

Les avantages de la méthode de vente directe sont qu'elle peut agir sur la performance des entreprises par le fait que la vente sous-entend le passage des droits de propriété et le management aux mêmes personnes et par ce fait les structures de motivation des managers sont plus performantes. Des recettes pour les caisses de l'Etat peuvent être dégagées par la vente car des revenus maximaux peuvent être assurés. L'attrait des investisseurs étrangers est un point positif de la méthode de vente et l'expérience hon-

¹¹³ BORNSTEIN, M., op. cit., p. 14

¹¹⁴ *ibid*, p. 13

¹¹⁵ *ibid*, p. 15

5. Stratégies de privatisation

groise l'a démontré. Les inconvénients de cette méthode sont également nombreuses et elle a été rejetée presque unanimement dans la littérature portant sur la privatisation¹¹⁶. Les arguments principaux allant à l'encontre de la vente directe sont la question de l'évaluation et l'absence de structures financières dont nous avons parlé plus haut. Outre ces problèmes que suscite la vente directe, un grand nombre d'arguments sont opposés à l'idée d'appliquer cette méthode. C'est une méthode très chère financièrement et elle ralentit considérablement le processus de privatisation¹¹⁷. Une autre remarque concerne l'équité de ce processus: les richesses qui autrefois étaient à tous et à personne se trouvent concentrées autour d'un petit cercle et le reste de la population est privé de son droit de disposer des richesses du pays. D'autres difficultés importantes peuvent être relevées pour cette technique de vente directe, comme l'absence de liquidités dans ces pays, surtout après les programmes de stabilisation macroéconomiques mis en œuvre, et le peu

de transparence caractérisant les ventes.

En ce qui concerne la méthode de vente aux salariés, comme une solution de rechange à la méthode de vente directe, elle procure certains avantages, car elle est plus facile à exécuter et elle est plus rapide¹¹⁸. Les salariés sont des acheteurs potentiels puisqu'ils connaissent bien l'entreprise; en achetant les titres à des prix réduits, les salariés peuvent ensuite les vendre à un prix plus élevé et ainsi arrondir leur capital; elle peut stimuler l'efficacité de l'entreprise et cette technique compense en partie les droits de propriété que les salariés ont perdu suite à la privatisation etc...¹¹⁹. Si le rachat des entreprises par les salariés offre plus d'avantages comparé à la vente directe, elle est inéquitable entre les salariés se trouvant dans les entreprises et le reste de la population, et aussi entre les salariés des entreprises performantes et ceux se trouvant dans des entreprises qui n'ont pas un grand avenir. La vente aux salariés peut poser aussi des problèmes d'efficacité car une privatisation par la vente aux salariés peut poser des obstacles

¹¹⁶ NIKPAY, A.-R., *op. cit.*, p. 8

¹¹⁷ Il faut s'imaginer ce que signifie en termes de coûts et du temps d'évaluer les actifs de plusieurs milliers de grandes entreprises pour un pays

¹¹⁸ Rapport sur le développement dans le monde, *op. cit.*, p. 65

¹¹⁹ BORNSTEIN, M., *op. cit.*, p. 16

5. Stratégies de privatisation

quant à la productivité et l'allocation des ressources des entreprises. Les salariés, détenant des actions des entreprises peuvent faire la pression pour une hausse des salaires et refuser des restructurations dans les entreprises ce qui peut pénaliser sévèrement l'avenir de ces dernières. Les salariés ne peuvent pas injecter des nouveaux capitaux et apporter de nouvelles compétences pour l'entreprise¹²⁰. Le maintien du statu quo dans l'entreprise pénalise aussi la réforme de la structure de supervision externe de la direction. Si l'entreprise est vendue à des conditions préférentielles aux salariés (ouvriers et managers), ceux-ci font alliance et des conflits d'intérêts naissent avec les investisseurs étrangers, ce qui fait fuir ces derniers. Il est clair que cette technique de vente est très souvent choisie sous de très fortes pressions politiques. Nous aurons l'occasion de discuter de cela lorsque nous traiterons de notre étude de cas.

En résumé, le rachat des entreprises par les salariés, même si elle est très discutable comme méthode, semble être une forme plus acceptable que la vente directe, alors que cette dernière

est une technique de privatisation peu appropriée dans la situation actuelle des pays de l'Europe de l'Est. Peut-être ce British-style de privatisation sera opportun pour les entreprises performantes, mais qu'advient-il des autres, et donc de l'économie dans sa totalité?¹²¹

5.3.2 La cession gratuite (la distribution de masse)

La cession gratuite ou la distribution de masse des entreprises publiques constitue la deuxième grande méthode de privatisation en Europe de l'Est. A la différence du modèle de vente, la distribution gratuite des biens sociaux semble éviter certaines difficultés et subjectivités, du moins en théorie, et elle est considérée comme un moyen non-conventionnel de privatisation¹²². Cette méthode élimine les deux grands problèmes qui est celui de l'évaluation et l'absence de liquidités. L'angle d'attaque de cette problématique doit être analysé à travers trois variables: qui sont les bénéficiaires? quelle est le mode de distribution? et qui est béné-

¹²⁰ *Rapport sur le développement dans le monde*, op. cit., p. 66

¹²¹ FRYDMAN R., & RAPACZYNSKI, A., op. cit., p. 24

¹²² NIKPAY, A.-R., op. cit., p. 10; FRYDMAN R., & RAPACZYNSKI, A., op. cit., p. 24

5. Stratégies de privatisation

ficiaire dans la gouvernance des entreprises privatisées?¹²³

Deux grandes modalités sont à retenir de la méthode de cession gratuite, celle de la distribution gratuite aux individus (employés et citoyens), et celle des bénéficiaires institutionnels. Nous décrivons dans les lignes qui suivent les bénéficiaires et leur mode de distribution ainsi que la question de contrôle.

5.3.2.1 Bénéficiaires individuels¹²⁴

Les bénéficiaires individuels sont principalement les anciens propriétaires, les employés des entreprises privatisées et les citoyens. La restitution des biens aux anciens propriétaires a fait l'objet d'analyse plus haut dans ce travail (voir point 2.2.2), et nous n'allons pas nous arrêter là-dessus. En ce qui concerne le deuxième groupe de bénéficiaires individuels, à savoir, la

distribution gratuite aux employés (work self-management), nous n'allons pas la développer non plus car la même analyse peut être appliquée au rachat des entreprises par les salariés que nous avons traité dans la partie des méthodes de vente.

Ce qui mérite notre attention est la distribution gratuite aux citoyens, méthode qui fait son unanimité pour l'efficacité, la rapidité, l'équité et le peu d'obstacles qu'elle pose. Elle consiste à distribuer à tous les citoyens des titres des entreprises d'Etat. Sans trop entrer dans les détails techniques, cette méthode de distribution peut s'appliquer de trois manières: distribution de carnets de coupons permettant d'acquérir aux enchères des actions; distribution directe d'actions et acquisition de certificats de participation dans des sociétés d'investissements¹²⁵. La distribution gratuite des titres aux citoyens est considérée comme la forme la plus adéquate de privatisation dans les pays de l'Est car elle élimine particulièrement les problèmes soulevés par les besoins d'évaluation, surtout le besoin d'exprimer la valeur des entreprises privatisées en termes moné-

¹²³ FRYDMAN R., & RAPACZYNSKI, A., op. cit., pp. 24-25

¹²⁴ Nous reprenons grosso modo telle quelle la classification des bénéficiaires faite et minutieusement étudiée par Morris Bornstein. Nous la compléterons par d'autres références pour ce qui concerne les deux variables, c'est-à-dire la distribution et la supervision du management

¹²⁵ BORNSTEIN, M., op. cit., pp. 22-25

5. Stratégies de privatisation

taires¹²⁶. Elle résout aussi les questions de légitimité car il n'y a pas de sélection qui est faite entre différentes catégories de la population. Sa non-discrimination présente des avantages en termes de transparence des procédures et le fait d'éviter la corruption¹²⁷. Cette formule a aussi l'avantage de permettre la réduction des inégalités dans le processus de privatisation et permettre à moyen terme le développement d'un marché des capitaux car les titres distribués seront très probablement vendus par la suite par la population. Le capitalisme populaire qui est créé par la distribution des titres aussi a une dimension politique car elle génère un soutien politique pour la transition dans son ensemble.

Si la distribution des titres à la population compte beaucoup d'avantages, elle non plus n'échappe pas aux problèmes. La principale question est d'assurer que les nouveaux propriétaires puissent exercer suffisamment de contrôle sur l'entreprise privatisée. Dans un système de structure de propriété très dispersée, la supervision du management pose problème car il y

problème de coordination entre les citoyens et la construction d'une *corporate governance* efficace et le statu quo risque de perdurer.

Certains avancent d'autres critiques quant à ce modèle. Les gens ne peuvent apprécier la valeur des biens de la même façon que s'ils achètent ces biens car ils seraient plus directement concernés et les meilleurs propriétaires seraient ceux qui risquent leur propre capital financier dans l'acquisition des entreprises¹²⁸. La distribution gratuite implique d'avantage des nationaux mais laisse peu ou pas du tout de place pour les investisseurs étrangers. Elle ne permet pas non plus d'encaisser des revenus pour l'Etat ni d'éponger les excédents monétaires en circulation et cette méthode ne risque d'être appliquée que pour les entreprises difficiles à vendre¹²⁹.

Des problèmes délicats se posent aussi quant à l'allocation des actions des entreprises à des membres spécifiques du public¹³⁰. En fonction des trois variantes appliquées, des obs-

¹²⁶ FRYDMAN R., & RAPACZYNSKI, A., op. cit., p. 27

¹²⁷ DAVIDDI, R., op. cit., p. 16

¹²⁸ KORNAÏ, J., cité par: NIKPAY, A.-R., op. cit., p. 12

¹²⁹ BORNSTEIN, M., op. cit., pp. 21-22

¹³⁰ CHILOSI, A., op. cit., p. 73

tacles sérieux peuvent se poser: les citoyens ne sauront pas dans quelle entreprise investir leurs bons car ils ne disposent pas d'expérience des mécanismes d'enchères et n'ont pas toujours les informations suffisantes sur l'état des entreprises. La complexité des procédures, le non choix aux actions, les iniquités causées par la distribution sont des critiques à mentionner. Les avantages nets que procure la privatisation de masse auraient-ils été surestimés?¹³¹ La privatisation de masse risque de prendre du retard et être inefficace en l'absence d'une structure de contrôle efficace. Cela peut être assuré par la création d'institutions intermédiaires que nous allons traiter maintenant et c'est une des solutions préconisée pour résoudre le problème de contrôle efficace des citoyens sur le management¹³².

5.3.2.2 Bénéficiaires institutionnels

Les bénéficiaires institutionnels peuvent être les fonds communs de placement, les sociétés financières (holding) ainsi que dans une moindre mesure les banques et les caisses de retraite¹³³. Les fonds communs de placement sont des sociétés financières qui ont bénéficié des actions par la distribution gratuite et qui achètent et vendent des actions si la loi l'y autorise. Elles ne participent au contrôle, ne recherchent pas à restructurer les entreprises et n'influencent la gestion qu'indirectement¹³⁴. Contrairement au fonds de placement, les sociétés financières, en tant que sociétés d'investissements, sont directement impliquées dans le processus de supervision, de restructuration et de cession des actions des entreprises¹³⁵.

Les avantages que procure la forme de bénéficiaires institutionnels sont plus ou moins les mêmes que celle de la distribution aux citoyens. L'avantage supplémentaire est qu'elle permet de « résoudre » la question du contrôle. Les inconvénients sont aussi nom-

¹³¹ NUTI M., D., « Mass Privatization: Costs and Benefits of Instant Capitalism », dans: *Property Rights and Privatization in the Transition to a Market Economy: A Comparative Review*, op. cit., p. 107

¹³² NIKPAY, A.-R., op. cit., p. 14

¹³³ BORNSTEIN, M., op. cit., pp. 25-29

¹³⁴ *ibid*, p. 25

¹³⁵ *ibid*, pp. 25-26

5. Stratégies de privatisation

breux, mais il est utile de poser les principales questions soulevées par ce processus. Le problème reste à savoir comment seront partagées les responsabilités entre les administrateurs des intermédiaires, leurs conseillers étrangers et les dirigeants des entreprises?¹³⁶ Des structures particulièrement complexes résulteront de la création de ces sociétés financières. Le risque est de « les voir se transformer en quasi monopoles et groupes de pression, partisans d'une politique de l'«argent facile» qui pousserait à la hausse la valeur nominale des actions composant leurs portefeuilles? »¹³⁷. Les frais administratifs risquent d'être élevés pour l'application de ce modèle.

Afin d'éviter les effets négatifs, plusieurs voies ont été proposées par la littérature portant sur la cession gratuite aux intermédiaires financiers dans la littérature portant sur la privatisation de masse. Celle prônée par Frydman & Rapaczynski consiste à dire qu'il faudrait laisser l'entrée libre et ainsi tout individu pourrait créer des sociétés d'investissement¹³⁸. Ces sociétés pourraient vendre « leurs » actions en échange de coupons des citoyens.

« These, in turn, will be used to bid for equity in different enterprises, at special auctions. Auctions will be specifically designed to ensure that each privatized company has substantial shareholders, for whom the returns from monitoring are sufficiently high to make a significant investment of time and resources worthwhile »¹³⁹. Cela aiderait à s'assurer que les intermédiaires n'opteront pas pour la stratégie d'investissement passif et qu'avec l'achèvement du transfert de la propriété et du contrôle, ils seront libres de commencer le processus de restructuration (choisir de nouveaux directeurs, changer les managers, diviser l'entreprises etc...) ¹⁴⁰.

Lipton et Sachs jugent la théorie de Frydman & Rapaczynski trop compliquée et que cela risquerait de ralentir le processus de privatisation. Ils développent l'idée que l'Etat devrait distribuer 50% des actions aux sociétés intermédiaires (fonds communs) organisées en tant que joint stock companies. Les citoyens recevront des coupons dans l'un des fonds¹⁴¹. Le reste des actions serait distribué à l'Etat (35%) et aux salariés (15%).

¹³⁶ *ibid*, p. 28

¹³⁷ *idem*,

¹³⁸ NIKPAY, A.-R., *op. cit.*, p. 14

¹³⁹ *idem*,

¹⁴⁰ *idem*,

¹⁴¹ *ibid*, p. 14-15

5. Stratégies de privatisation

L'Etat pourra plus tard vendre ces actions à des investisseurs. Le contrôle serait ainsi assuré par la participation active de ces différents acteurs¹⁴². La remarque qu'est faite à leur modèle est celle d'un trop grand interventionnisme de l'Etat et cela empêcherait les intermédiaires à prendre des décisions sur les principe du business.

Ces deux points de vues ne précisent toujours pas comment devrait la structure de *corporate governance*. Une solution partielle serait fournie par Blanchard et Layard lorsque ils disent qu'il faudrait créer un petit nombre de sociétés financières, détenues par le public, auxquelles les actions des entreprises leur seraient attribuées mais pour une période temporaire¹⁴³. Le rôle des fonds sera celui de restructurer les entreprises et de vendre ensuite chaque groupe d'entreprises confié à elles. Les revenus seront ensuite distribués aux actionnaires. Cette méthode éviterait la création d'un conglomérat bureaucratique trop puissant et réduirait l'importance et le dilemme de la question de savoir qui va superviser les managers des sociétés financières.

En conclusion sur les méthodes de privatisation, c'est-à-dire la vente et la privatisation de masse, nous précisons qu'il existe encore une troisième voie qui est celle de combiner ces deux méthodes, par exemple, en vendant une partie des titres au personnel et une partie aux autres investisseurs ou vendre une partie des titres aux enchères à des acheteurs nationaux et négocier le restant des titres à des investisseurs étrangers. Bref, toute une panoplie de combinaison de méthodes existe et le choix est dans la plupart des cas fonction de décisions politiques. Les objectifs politiques ont un effet important dans la méthode de privatisation, car par souci électoral, on essaie soit de toucher à la majorité de la population ou de garantir des actions à une partie précise de la population de manière à créer une bourgeoisie en permettant aux managers de s'enrichir rapidement¹⁴⁴. Mais d'autres facteurs influencent également les choix des méthodes de privatisation: ceux idéologiques et économiques. Le fait que la privatisation est un phénomène opposé à la nationalisation sous-entend qu'il y a un

¹⁴² idem,

¹⁴³ ibid, p. 15-16

¹⁴⁴ ibid, p. 39

5. Stratégies de privatisation

changement idéologique d'une ancienne idéologie centralisée, collectiviste et dirigiste étatique à une idéologie néo-libérale de laissez-faire en oubliant les implications sociales de celle-ci¹⁴⁵. Les facteurs économiques sont aussi déterminants dans la désignation des méthodes de privatisation. Ces dernières sont fonction des conditions réelles des pays sachant qu'il y a absence de capitaux et de marché de capitaux, inexpérience du marché d'échange (bourses) et de pauvres infrastructures du marché.

¹⁴⁵ HARMATHY, A., « The Methods of Privatization », dans: *Property Rights and Privatization in the Transition to a Market Economy: A Comparative Review*, op. cit., p. 39

6. Synthèse théorique

Avant d'introduire l'étude de cas de la privatisation en Macédoine, il serait utile de récapituler brièvement le développement théorique que nous venons d'effectuer. Nous venons de souligner l'inefficacité de l'entreprise socialiste et les incompatibilités structurelles entre le modèle de l'économie de marché et la structure de propriété à prédominance collective. Nous venons aussi de montrer la particularité que représente la privatisation pour les pays de l'Est et les différences d'objectifs et de nature avec la privatisation en Europe de l'Ouest. Cette réflexion préliminaire nous a permis d'introduire le cœur du sujet, c'est-à-dire les objectifs et les programmes de privatisation. Nous venons de mettre en lumière l'existence de deux catégories d'objectifs, économiques et politiques et sociaux. Un certain consensus semble exister sur la plupart des objectifs de la privatisation, sauf sur la question de l'efficacité. En fait, pour certains, une entreprise publique peut aussi être efficace dans le cadre d'une économie de marché. Une fois que nous avons décelé et regroupé les différents objectifs de la privatisation, nous nous sommes demandé quelles stratégies peuvent être adoptées par

les gouvernements pour pouvoir les atteindre. Nous avons pu ainsi découvrir que trois vecteurs constituent les programmes de privatisation, à savoir, l'ampleur, le rythme et les méthodes de privatisation. L'ampleur de la privatisation occulte deux questions: l'atteinte d'un seuil de propriété privée de manière à assurer le passage dans un régime de propriété privée, et le degré de désinvestissement de l'Etat dans l'économie. La rapidité des privatisations est caractérisée par un débat houleux, car pour certains, la privatisation doit être exécutée aussi rapidement que possible et pour d'autres, il faudrait adopter un rythme graduel dans la conduite de ce processus. Un enjeu fondamental est lié au rythme des privatisations: la restructuration des entreprises publiques. Pour le courant favorable à une privatisation aussi rapide que possible, la restructuration devrait suivre la privatisation, alors que pour les gradualistes, la restructuration devrait précéder la privatisation. Enfin, nous avons ponctué l'importance des méthodes de privatisation sur le processus de privatisation et l'aboutissement aux effets recherchés de la privatisation. Toutefois, nous avons vu que deux grandes méthodes caractérisent la privatisation: la méthode de vente et de privatisation de masse; de plus, différentes sous-

6. Synthèse théorique

méthodes caractérisent ces deux grandes méthodes. La première méthode est qualifiée de désavantageuse étant donné qu'elle suscite un certain nombre de difficultés, notamment celle de l'évaluation des entreprises. Cette dernière est difficilement réalisable dans le contexte de Europe de l'Est. La privatisation de masse est qualifiée plus efficace et plus avantageuse étant donné son caractère démocratique. Cependant, elle est aussi caractérisée par un inconvénient, celui de l'institutionnalisation des mécanismes de contrôle.

La réflexion théorique portant sur les objectifs et les programmes de la privatisation nous a permis de réaliser l'importance et l'influence de la privatisation sur les objectifs précités; cela nous a permis aussi de clarifier la forte imbrication entre les objectifs et les programmes de privatisation.

Nous allons intégrer et tester ces différents éléments théoriques des objectifs et des programmes de privatisation dans notre exemple empirique.

PARTIE II: LA PRIVATISATION EN MACEDOINE

7. Particularités économiques et contexte politique régional

Avant d'introduire le processus de privatisation en Macédoine, il nous a semblé important de souligner les spécificités du système économique autogestionnaire de l'ancienne Yougoslavie, la Macédoine étant une entité constitutive de cette fédération. De plus, il est pertinent de rappeler les faits politiques dans ce pays et dans la région qui auraient pu affecter le processus de privatisation. Finalement nous synthétiserons brièvement la situation économique et financière de ce pays depuis l'indépendance de manière à avoir un aperçu général.

7.1 *La voie économique yougoslave: une voie unique*

La spécificité du système yougoslave n'a pas été uniquement d'avoir été quelque peu à l'écart de l'influence

directe soviétique, mais aussi d'avoir développé un système économique propre se situant entre le collectivisme soviétique et l'économie de marché. Ce système a été le fruit de plusieurs périodes de réformes jusqu'au années 80.

7.1.1 Autogestion et déplanification (1950-1964)

Après une courte période de stalinisation de l'économie et suite à la rupture en 1948 avec l'Union Soviétique, la Yougoslavie, depuis 1950 s'était engagée dans un processus de déplanification de son économie se rapprochant ainsi du modèle de l'économie de marché. La décentralisation n'était pas uniquement économique mais politique et sociale: une distinction entre l'Etat, le Parti Communiste et l'administration économique fut instituée¹⁴⁶. Suite à l'adoption de la loi fondamentale de 1950, la Yougoslavie était passée à un système de propriété sociale et au modèle de l'autogestion. La Constitution de 1953, de par son orientation décentralisatrice, marquait définitivement le passage au modèle

¹⁴⁶ CHAVANCE, B., *Les réformes économiques à l'Est, de 1950 aux années 1990*, Nathan, 1992, p. 75

7. Particularités économiques et contexte politique régional

autogestionnaire et par conséquent une prise de distance relativement radicale avec le collectivisme soviétique et sa doctrine isolationniste envers l'occident¹⁴⁷. Que signifiait la propriété sociale et l'autogestion? Avec le système de la propriété sociale, l'Etat n'est plus propriétaire et perd ainsi formellement ses titres de propriété et se sont les ouvriers qui deviennent des quasi-propriétaires de biens collectifs. L'Etat perd aussi les droits de gestion, l'appropriation discrétionnaire et de disposition¹⁴⁸. D'ailleurs, le droit de disposition était dépourvu de titulaire. Une anecdote nationale résumait la propriété sociale comme étant « la propriété de chacun et de personne ». Ce qui est visible avec le modèle autogestionnaire, est que l'entreprise acquiert un large pouvoir décisionnel, notamment dans le partage de la valeur ajoutée et l'utilisation des profits¹⁴⁹. La propriété sociale et le modèle autogestionnaire yougoslave ont fait couler beaucoup d'encre dans le

cadre de la réflexion économique Ouest européenne et mondiale¹⁵⁰.

Après cette première vague de réformes yougoslaves, le pouvoir des entreprises sera de plus en plus accru, notamment dans le partage des revenus entre « revenus personnels » et différents fonds¹⁵¹. Ce pouvoir accru des entreprises allait de pair avec l'augmentation du pouvoir des communes, des républiques et des provinces autonomes au détriment du fonds fédéral pour le développement des régions les plus sous-développées (Kosovo et Macédoine). Enfin, cette première vague de réformes est connue pour l'atteinte qu'elle a porté au cœur du modèle stalinien par la suppression de la planification centralisée et l'introduction d'une certaine planification sociale (abolition de la hiérarchie de contrôle, la désagrégation des objectifs... etc.)¹⁵².

¹⁴⁷ La légitimation théorique de ce changement sur la distinction qu'avait fait Marx entre la société et l'Etat

¹⁴⁸ CHAVANCE, B., *op. cit.*, p. 77

¹⁴⁹ *idem*

¹⁵⁰ Ce modèle a compté beaucoup d'adeptes de l'autogestion dans les pays de l'Europe occidentale aussi

¹⁵¹ CHAVANCE, B., *op. cit.*, p. 79

¹⁵² *ibid.*, p. 81

7. Particularités économiques et contexte politique régional

7.1.2 Nouvelles réformes économiques (1965-1991)

D'autres réformes économiques dans les années 60 suivront la Constitution de 1953. La plus importante est la réforme de 1965, connue de par son caractère libéral, notamment par le degré d'autonomie accordée aux entreprises, plus spécifiquement dans le domaine des investissements¹⁵³. La libre formation des prix internes était un autre changement introduit afin de développer la concurrence et permettre l'intégration dans l'économie mondiale¹⁵⁴. Les autres réformes furent la quasi-suppression des taxes sur les entreprises et la suppression des monobanques. Ces changements se solderont par la création de nombreuses banques par des appareils locaux et des entreprises. De cette manière, les entreprises fondatrices des banques pouvaient beaucoup plus facilement obtenir des crédits vu qu'elles étaient les propriétaires des banques. D'ailleurs, ce crédit facile aux entreprises, la politique monétaire laxiste de la Yougoslavie et la libérali-

sation de la formation des prix furent parmi les principales causes de l'inflation de la fin des années 60¹⁵⁵.

Les années 70 furent aussi des années de réformes substantielles cependant le libéralisme yougoslave subit un coup de frein suite à la Constitution de 1974. En effet, une alternative à « l'étatisme soviétique et au capitalisme occidental » fut inventée: on maria l'autogestion à une certaine forme de planification¹⁵⁶. Il s'agissait d'un compromis entre les aspirations plus décentralisatrices des républiques du Nord (Slovénie et Croatie) et celles centralisatrices de la Serbie. Cependant, ce modèle s'est vite soldé par un échec car il y avait conflit entre les objectifs micro-économiques des firmes autogérées et les politiques macro-économiques nationales. Ce conflit s'est manifesté à partir des années 80, car la Yougoslavie était emportée dans une spirale inflationniste et souffrait d'un important endettement extérieur.

¹⁵³ *ibid*, p. 145

¹⁵⁴ DROUET, M., « Autogestion et privatisations en Yougoslavie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2-3 (juin-septembre) 1992, p. 62

¹⁵⁵ CHAVANCE, B., *op. cit.*, p. 147

¹⁵⁶ *ibid*, p. 149

7.1.3 Inconvénients de l'autogestion et de la propriété sociale

Comparée aux autres pays de l'Est, la Yougoslave a été un banc d'essai des modèles économiques alternatifs. Voyons quelles étaient les faiblesses de la propriété sociale et de l'autogestion yougoslave. Si cette voie yougoslave quelque peu unique entre le système socialiste et l'économie de marché, a été révolutionnaire en comparaison des modèles des autres pays de l'Europe de l'Est, les critiques du point de vue de l'efficacité économique ne manquent pas. La critique centrale qui peut être faite au modèle autogestionnaire est la définition imprécise des droits de propriété. Cette dernière a eu comme conséquence l'inefficacité des firmes autogérées et l'émergence de comportements sous-optimaux en matière d'investissement, d'emploi et de production des entreprises. De plus, le régime de la propriété sociale a été un système insuffisant pour l'incitation à la maximisation du profit. L'autonomie dans le partage des revenus a conduit à privilégier les salaires au détriment des investissements et de la survie à long terme de l'entreprise. Ces deux aspects négatifs ont été étroitement liés à la propriété sociale et à l'autogestion: intervention constante

des autorités et absence de marchés financiers. L'intervention du politique s'est manifestée par une limitation de la pression concurrentielle et par un relatif contrôle extérieur. La propriété sociale a aussi empêché l'existence de marchés financiers en raison de la faible mobilité du capital et de l'ambivalence des liens institutionnels entre les entreprises et les banques.

D'autres aspects négatifs de l'autogestion et de la propriété sociale sont liés aux hiérarchies de pouvoir et aux structures organisationnelles des entreprises autogérées. Par exemple, le Conseil ouvrier, organe qui avait pour compétence la définition de la politique de l'entreprise, était un frein à toute initiative d'investissement ou à une modification du capital social de l'entreprise. « Cet aspect négatif de la propriété sociale, qui tend alors à devenir une propriété de groupe, a été renforcé par la fragmentation (...) des entreprises en « organisation de base des travailleurs associés » à partir du milieu des années 70; visant à accroître le pouvoir des travailleurs et à renforcer leur contrôle sur les moyens de production. Ceci a conduit à scléroser les structures de production sur une base locale ou régionale et à renforcer les procédures bureaucratiques en vue de dégager les accords rele-

vant de « la planification contractuelle » »¹⁵⁷. Bref, le système de propriété sociale de l'économie yougoslave a fait que la privatisation était devenue une solution inévitable afin de développer une véritable économie de marché et définir clairement les droits de propriété. Elle fut lancée en 1989, suite à l'adoption d'un texte législatif cherchant à définir clairement les droits de propriété. Durant cette période de transition et de marasme économique, les tensions nationalistes et centrifuges feront surface et conduiront le pays à la désintégration. Le drame humain engendré par les guerres ravageuses qui ont suivi la désintégration nous est bien connu.

7.2 Désintégration yougoslave et conséquences économiques pour la Macédoine

La plus sous-développée des républiques et provinces autonomes de la fédération yougoslave, la Macédoine s'est constituée en Etat indépendant suite au référendum organisé en septembre 1991. L'évolution politique de

l'ancienne Yougoslavie a eu un impact important sur le cours des réformes économiques en Macédoine même si elle se situait à la périphérie de la guerre. C'est dans un contexte d'instabilité politique et de crainte de l'extension de la guerre, ravageant le nord-ouest de l'ex-Yougoslavie, que la Macédoine s'est engagée dans la voie de la transition économique et politique. La transition politique avait débuté lors des élections libres et multipartites en automne 1990, soit une année avant la proclamation de l'indépendance. Le grand gagnant de ces élections fut le parti ultra-nationaliste macédonien du VMRO-DPMNE suivi de l'ancienne Ligue des communistes de la Macédoine. La première formation politique fut composée d'une coalition de ces deux forces « contre nature ». Kiro Gligorov, un ancien apparatchik communiste, fut élu à la tête de l'Etat. La cohabitation entre ces deux forces ne fut pas très longue en raison de leurs différentes conceptions politiques mais aussi économiques: le VMRO-DPMNE a une conception très libérale de l'économie alors que les communistes sont en faveur d'une plus grande ingérence de l'Etat dans l'économie. Une nouvelle alliance eut lieu cette fois entre les anciens communistes macédoniens et la communauté albanaise qui représente plus d'un quart de la

¹⁵⁷ DROUET, M., p. 72

7. Particularités économiques et contexte politique régional

population. L'élite politique de la Macédoine, stabilisée par cette coalition et composée dans sa majorité d'anciens communistes, opta pour une transition économique douce.

En mai 1992, une résolution d'embargo économique total sur la Nouvelle Yougoslavie (Serbie et Monténégro) par le Conseil de Sécurité des Nations Unies sera adopté. Cet embargo affecta directement l'économie de la Macédoine. Par ces sanctions, elle fut privée de son partenaire économique principal: la Serbie, avec laquelle se faisaient plus de 60% de ses échanges commerciaux. Le fait de se situer à la périphérie de la guerre en ex-Yougoslavie a classé ce pays dans une zone à risque pour les investisseurs étrangers. De plus, la Macédoine est caractérisée par des tensions graves entre le Gouvernement et la communauté albanaise représentant

plus d'un quart de la population¹⁵⁸. A ces difficultés, dues au contexte régional et aux tensions internes s'ajoutent la crise de reconnaissance avec la Grèce et le décret par cette dernière d'un embargo pétrolier contre la Macédoine. D'après le Gouvernement de Macédoine, les dommages causés par l'embargo grec à l'économie nationale ont été estimés à 50 millions de dollars par mois¹⁵⁹. Ces événements politiques ont contribué à isoler ce nouveau pays et à l'asphyxier économiquement.

¹⁵⁸ Au sujet des relations inter-ethniques en Macédoine, voir: ISENI, B., « Les Albains de Macédoine: entre coexistence et conflit », dans ALLAIN, M.-F. et alii, *L'ex-Yougoslavie en Europe. De la faillite des démocraties au processus de paix*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 231-248; ISENI, B., « Macédoine », in: CAMUS, J.-Y. (dir.), *Les Extrémismes en Europe. Etat des lieux 1998*, Paris, Centre européen de recherche et d'action sur le racisme et l'antisémitisme, ed. de l'Aube/Luc Pire, 1998

¹⁵⁹ *Le Monde*, 15 septembre 1995

7.3 *Situation économique et financière de la Macédoine depuis l'indépendance*

À cette désintégration yougoslave et à ces complications politiques internes et régionales, s'ajoutent des difficultés économiques énormes. La période de la proclamation de l'indépendance s'était accompagnée par un chaos macro-économique sans précédent: en 1992, l'inflation atteignait presque 2'000 %; la production industrielle avait drastiquement chuté; la dette extérieure atteignait environ 825mio\$ (35% du PNB); les échanges étaient rompus suite aux embargos, (celui de la Grèce décrété contre la Macédoine et celui de la Communauté internationale contre la Serbie); les 35% de subsides du fonds fédéral dont cette république bénéficiait ont disparu depuis que le fonds fédéral est devenu inopérant en 1990. Les conditions économiques de départ étaient donc peu favorables à la survie économique du nouvel Etat.

La première année de l'indépendance fut celle de l'indépendance monétaire et de la stabilisation macro-économique. L'élimination du déséquilibre macro-économique s'est focalisé dans

trois domaines: la réduction de la consommation domestique à travers des restrictions monétaires et fiscales ainsi que de contrôle des salaires; l'implémentation de réformes structurelles en faveur du développement de l'offre et de l'amélioration de l'efficacité allocative des ressources; et enfin l'assurance du support financier externe pour les réformes structurelles¹⁶⁰. En avril 1992, l'ancienne monnaie yougoslave, le dinar, fut remplacé par une nouvelle monnaie nationale, le denar. Lors de ces transactions monétaires, une augmentation de 50% d'échanges de monnaie survient, de ce que les autorités macédoniennes attendaient. Ce facteur a indéniablement contribué à l'inflation en Macédoine¹⁶¹.

Depuis l'indépendance, plusieurs programmes de stabilisation macro-économiques ont été appliqués. Les

¹⁶⁰ BISHEV, G., « Makroekonomskata politika vo periodot na tranzicija vo Makedonija » [Macroeconomic Stabilisation during the transition period], *Ekonomskata tranzicija vo Makedonija i Bugarija [La transition économique en Macédoine et Bulgarie]*, Skopje, Friedrich Ebert Stiftung, MANU, 1997, p. 151

¹⁶¹ WYZAN, M., « Monetary Independence and Macroeconomic Stabilisation in Macedonia: An initial Assessment », *Communist Economics & Economic Transformation*, Vol. 5, No. 3, 1993, p. 354

7. Particularités économiques et contexte politique régional

deux premiers programmes d'avril et d'octobre 1992 sont connus pour leur contenu anti-inflationniste. Le premier programme identifia les chocs qui ont généré l'hyperinflation en Macédoine: le financement du déficit budgétaire de la « Nouvelle Yougoslavie » par l'émission monétaire; les coûts provoqués par la désintégration yougoslave; la continuation de la chute de la production; le blocage économique et enfin l'anticipation inflationniste¹⁶². Ce programme de stabilisation macro-économiques fut « hétérodoxe » c'est-à-dire axé sur les politiques monétaires, budgétaires et des revenus. Les principaux instruments utilisés furent: dans le domaine de la politique monétaire, l'accroissement de la masse monétaire M1, un taux d'intérêt réel positif, les liquidités des banques réduites et les réserves nationales en devises augmentées. Dans le domaine de la politique budgétaire, les dépenses publiques furent légèrement réduites et différentes taxes sur les contribuables créées¹⁶³. Dans le domaine des politiques de revenus, des mesures furent prises pour réduire les coûts dus aux politiques monétaires et budgétaires,

certaines prix furent surveillés et le niveau des salaires gelé pour une période¹⁶⁴.

L'introduction de la nouvelle monnaie fut une grande réussite. En fin 1995, la Macédoine disposait de 274 millions de réserves monétaires en devises, alors qu'au début de l'indépendance les réserves étaient nulles¹⁶⁵. Suite au premier programme de privatisation, l'inflation avait été maîtrisée et baissée à 9% en août 1992. Néanmoins, cette dernière prit vite l'ascenseur et atteignit 30% en octobre de la même année. Les facteurs de cette nouvelle inflation étaient surtout liés au marché noir des devises, au blocages économiques dus aux embargos et aux pressions de certains partis politiques et syndicats en faveur d'une augmentation des revenus. Un deuxième programme anti-inflationniste fut lancé en octobre 1992, mettant l'accent sur les politiques monétaire, budgétaire et des crédits. Ce programme a échoué à stopper durablement l'inflation et à stabiliser les principaux paramètres macro-économiques. Néanmoins, après un troisième paquet de mesures de stabilisation entreprise en dé-

¹⁶² idem,

¹⁶³ Une taxe de 30 DM fut décidée pour les citoyens de Macédoine franchissant la frontière de ce pays;

¹⁶⁴ WYZAN, M., pp. 355-356

¹⁶⁵ *Financial Times*, Friday 15 November 1996

7. Particularités économiques et contexte politique régional

cembre 1993 et sponsorisé cette fois par le FMI, les prix ont pu être stabilisés et l'inflation maîtrisée en mars 1994¹⁶⁶. Ainsi, cette dernière a pu être ramenée à 3% en 1996 et à 2% au début 1997¹⁶⁷ pour ensuite remonter en juillet 1997 à la suite d'une dévaluation du denar à 16%. Les institutions financières internationales ont joué un rôle déterminant dans la stabilisation macro-économique de la Macédoine. Les mesures anti-inflationnistes ont provoqué des coûts sociaux très élevés pour la population de ce pays. Même si la croissance économique était de 4% en 1996, le chômage est galopant: selon les chiffres officiels, il atteint environ 22-24%¹⁶⁸ alors que selon des sources officieuses, il est d'environ 40%. Durant la période 1992-1995 le PNB réel aurait chuté de 28.4%¹⁶⁹. La dette extérieure serait de

1.4 milliards de dollars¹⁷⁰, ce qui représente une somme considérable pour un petit pays sous-développé. Sur le plan de la balance des échanges, selon les statistiques, pour la période 1992-1996, elle était déficitaire¹⁷¹. Cela a eu des conséquences négatives considérables sur toute l'économie. Suite au cloisonnement de ses frontières au Nord avec la Serbie et au Sud avec la Grèce, la Macédoine s'est vu obligée de rechercher de nouveaux partenaires économiques et de développer des échanges avec ses voisins de l'Est et de l'Ouest, l'Albanie et la Bulgarie.

Sur le plan financier, la Macédoine est un pays sous-développé, ce qui limite sérieusement l'efficacité des politiques macro-économiques et sape les efforts en vue de réaliser toute augmentation

¹⁶⁶ KRAFT, E., « Stabilising Inflation in Slovenia, Croatia and Macedonia: How Independence has Affected Macroeconomic Policy Outcomes », *EUROPE-ASIA STUDIES*, Vol. 47, No. 3, 1995, p. 485; BISHEV, G., op. cit., pp. 154-160

¹⁶⁷ WILLARD, A., « Macedonia's last chance », *Central European*, May, 1997, p. 13

¹⁶⁸ *Financial Times*, Friday November 15, 1996

¹⁶⁹ BISHEV, G., op. cit., p. 159

¹⁷⁰ Chiffres datant de la fin de l'année 1996, in: ZIKOV, A., KANDIKJAN, V., « Narodno-ekonomskite odnosi vo Makedonija vo tranzicioniot period » [Les relations économiques extérieures de la Macédoine dans la période de transition], in: *Ekonomskata tranzicija vo Makedonija i Bugarija [La transition économique en Macédoine et Bulgarie]*, Skopje, Friedrich Ebert Stiftung, MANU, 1997, p. 42

¹⁷¹ Le montant des exportations en 1995 était de 1.272 milliards, alors que celui des exportations 1.437 milliards, *Financial Times*, Friday November 15, 1996

7. Particularités économiques et contexte politique régional

de richesses¹⁷². Le principal problème qui se pose sur le plan financier est son système bancaire. Des réformes radicales du secteur financier sont inévitables pour la bonne marche des réformes et du fonctionnement de l'économie. La privatisation semble être une solution inévitable.

¹⁷² PETKOSKI, M., « Reformite na finansis-kiot sektor vo Makedonija »[The Financial Sector Reforms in Macedonia], *Ekonomskata tranzicija vo Makedonija i Bugarija...*, op. cit., pp. 171-178

8. Les débuts de la privatisation (1989-1991)

Comme nous l'avons vu auparavant, le modèle autogestionnaire et de propriété sociale était caractérisé par une inefficience en raison de l'ambiguïté de la définition des droits de propriété, et de l'intervention du politique dans l'économie. Cette constatation, qui s'est traduite dans les faits, par une inefficience productive et allocative, a conduit les différents acteurs politiques et économiques en Yougoslavie à réfléchir au recours à la privatisation comme une solution inévitable. D'ailleurs, un consensus large a existé sur la nécessité de l'introduction de ce processus afin d'effectuer des changements structurels des droits de propriété et des structures organisationnelles des entreprises de manière à éliminer les comportements économiques sous-optimaux. Il est important de rappeler que dans la Yougoslavie socialiste, il y a eu transvasement illégitime de capital social vers les privés. Des inégalités importantes existaient malgré les principes sur lesquels la société socialiste avait été fondée et contrairement aux idées acquises, les ouvriers n'avaient qu'un pouvoir formel au sein des entreprises. Sortir de la

crise dans laquelle la Yougoslavie avait sombré n'était devenue possible qu'à travers un « déchirement » du socialisme¹⁷³.

La privatisation a été introduite en Yougoslavie suite à l'adoption de textes législatifs autorisant le transfert de la propriété sociale aux privés. Elle a « échauffé les esprits car elle était perçue comme un acte qui allait achever le processus de transition des usines aux ouvriers et ainsi formellement et juridiquement résoudre le dilemme du titulaire de la propriété »¹⁷⁴. En fait, le début de la privatisation en Yougoslavie avait commencé en décembre 1988 lorsque une loi fédérale sur les entreprises publiques avait été adoptée. Cette loi reconnaissait la pluralité des régimes de propriété et par là autorisait des entreprises privées à acquérir une partie ou la totalité du capital d'une entreprise publique¹⁷⁵. En juillet de l'année suivante, sous l'initiative du premier ministre réformateur Ante Markovic, une loi autorisant l'introduction du processus de privatisation (« loi sur le capital social ») fut

¹⁷³ ACESKI, I., *Opstestvoto i covekot vo tranzicija [La société et l'homme en transition]*, Skopje, Ekopres, 1995, p. 38

¹⁷⁴ *ibid*, p. 39

¹⁷⁵ DROUET, M., *op. cit.*, p. 82

8. Les débuts de la privatisation (1989-1991)

adoptée¹⁷⁶. Cette loi, qui concernait seulement les entreprises produisant des biens et services, permettait de commencer à mettre fin à la propriété sociale et au système autogestionnaire. Cette loi aurait eu un effet psychologique positif sur l'acceptation de la transition¹⁷⁷ car même si elle était fédérale, son application supposait l'accord des républiques et des provinces autonomes¹⁷⁸ et à défaut, l'adoption par celles-ci de lois spécifiques¹⁷⁹. Même si en Croatie, Slovénie et Serbie des nouvelles lois ont été adoptées, la loi fédérale a eu un impact considérable dans les orientations des lois républicaines.

¹⁷⁶ Zakon o drustvenom kapitalu [Loi sur le capital social], Sluzbeni List SFRJ, br. 84/89 et 46/90

¹⁷⁷ ACESKI, I., op. cit., p. 38-39

¹⁷⁸ Lorsque nous utilisons la notion de provinces autonomes, il est important d'éclaircir le fait que les deux provinces autonomes en Yougoslavie (le Kosovo et la Voïvodine) avaient pratiquement le même statut que les républiques, à la seule différence qu'elles n'avaient pas les droits à l'autodétermination. Le président Milosevic viola la Constitution yougoslave et abolit le statut de ces provinces. Ainsi elles avaient perdu tous les attributs qu'elles avaient auparavant. La loi sur les privatisations dans ces deux provinces fut exécutée selon la volonté serbe

¹⁷⁹ DROUET, M., op. cit., p. 82

Avec cette loi, la privatisation est décentralisée, c'est-à-dire que ce sont les dirigeants des entreprises eux-mêmes qui décident s'ils commencent la transformation de la propriété sociale. Il s'agirait donc d'une sorte « d'autoprivatisation »¹⁸⁰. Compte tenu du fait que personne n'était titulaire légal des biens, il y a eu des propositions pour renationaliser les biens, puis lancer la privatisation. Cependant, au vu des risques de bureaucratisation, la privatisation a démarré directement sur la base du système de propriété sociale.

La méthode principale utilisée a été la vente d'actions appelées « internes » (non cédables) à des conditions très favorables aux salariés des entreprises (employés, dirigeants, retraités...). Cette loi incluait la possibilité de vendre en partie ou entièrement les biens de l'entreprise à des personnes extérieures à l'entreprise mais aussi étrangères au pays. La caractéristique principale de cette loi est le rabais de 30% plus 1% par année d'ancienneté avec un plafond de 70% accordé aux salariés de l'entreprise¹⁸¹. La valeur des actions internes ne pouvant dé-

¹⁸⁰ Loi sur le capital sociale (LCS), art. 1a

¹⁸¹ LCS, art. 1v

8. Les débuts de la privatisation (1989-1991)

passer trois ans de salaire. Le paiement des actions se fait en monnaie nationale au comptant ou par tranche de crédit durant dix ans. On peut imaginer ce que cela signifiait pour un pays se trouvant dans une situation d'hyperinflation. Parallèlement à la décision de privatiser l'entreprise, ne serait ce que partiellement, les organes dirigeants de l'entreprise étaient obligés d'organiser l'entreprise en société anonyme ou en société à responsabilité limitée¹⁸².

Dans cette loi, le choix des entreprises n'avait pas été spécifiée, et d'après le sociologue macédonien Aceski, la privatisation a été la plus présente dans les entreprises jouissant d'une situation de monopole¹⁸³. Cette loi prévoyait la création d'une ou plusieurs agences dans les républiques et provinces afin de gérer la privatisation. L'agence peut intervenir dans chaque décision de privatisation et le produit des ventes est versé au Fonds de développement. La valeur de l'entreprise est déterminée en fonction de la valeur comptable des actifs nets¹⁸⁴.

¹⁸² *ibid*, art 1a et 2

¹⁸³ ACESKI, I., *op. cit.*, p. 40

¹⁸⁴ Pour les détails techniques de l'évaluation, voir DROUET, M., *op. cit.*, pp. 86-90

9. La stratégie de la privatisation en Macédoine depuis 1991

Nous venons de voir les spécificités du modèle économique dont a hérité ce pays, le contexte politique particulier influençant l'initiation des réformes économiques et les débuts de la privatisation au sein de la Yougoslavie. Maintenant, nous allons nous focaliser sur la privatisation en Macédoine depuis l'indépendance. Nos objectifs sont: comprendre la philosophie de privatisation véhiculée et l'effet recherché par ce processus; décrire le cadre institutionnel, l'ampleur et les techniques de privatisation adoptées et par là déceler la structure d'actionnariat des entreprises privatisées; et enfin, mettre en relation les objectifs poursuivis par la privatisation et le degré de réalisation de celles-ci de manière à ce que nous puissions mettre en relation le développement théorique de la première partie de ce mémoire et l'expérience macédonienne de la privatisation.

9.1 Philosophie, légitimation et objectifs recherchés de la privatisation

C'est en Macédoine que la loi fédérale sur la privatisation est allée le plus loin dans son application en comparaison avec les autres républiques qui ont élaboré des nouveaux textes législatifs très peu de temps après les élections multipartites. Pour certains économistes macédoniens, la loi yougoslave aurait été élaborée sans aucune étude scientifique et professionnelle sérieuse¹⁸⁵. Le gouvernement de Macédoine aurait aboli cette loi le 12 septembre 1991, quelques jours avant l'échéance de sa validité¹⁸⁶. Ce choix aurait été purement politique sous l'influence d'un puissant lobby de directeurs d'entreprises publiques et c'est aussi une des raisons principales évoquées pour expliquer le retard en matière législative¹⁸⁷. La privatisation a aussi

¹⁸⁵ SLAVESKI, T., *Makedonskata ekonomija vo tranzicija* [L'économie de Macédoine en transition], Skopje, Ekopres, 1995, p.34

¹⁸⁶ SLAVESKI, T., « Privatization in the Republic of Macedonia », *Eastern European Economics*, January-February 1997, p. 33

¹⁸⁷ idem,

9. La stratégie de la privatisation en Macédoine depuis 1991

été un des sujets politiques les plus brûlants des réformes économiques.

La Macédoine et la Serbie sont les seules républiques à n'avoir pas « décommunisé » leurs sociétés. Cette continuation en Macédoine se reflète par la lenteur des réformes économiques, et plus particulièrement dans le processus de privatisation. En partant de l'opinion que la privatisation est avant tout une question politique, la philosophie de privatisation dans ce pays a été celle de transvaser la propriété sociale aux mains des privés, nationaux. Donc, la priorité était que la propriété autrefois sociale reste dans les mains des « salariés » et/ou des investisseurs nationaux.

Cette stratégie de privatisation peut aussi montrer la conjonction d'intérêts des différents acteurs politiques et sociaux favorables au socialisme et à son mode de gestion. On peut aussi comprendre le vide législatif et institutionnel traversé entre 1991-1993 en matière de privatisation. Cette période de deux ans a été caractérisée par l'arrêt de tout effort de restructuration ou d'investissement technologique des entreprises. Les pertes dues à l'attentisme sont très importantes étant donné leur impact sur la dégradation

de la valeur des entreprises publiques et du tissu économique général.

Selon le discours officiel, la privatisation est un moyen et non une solution en soi. La philosophie de privatisation en Macédoine a été de développer le secteur privé en commençant « par la bas » et non « par le haut » afin d'éviter les conséquences à court terme sur le plan social. La légitimation officielle de la privatisation s'est fait en termes de nécessité d'amélioration de l'efficacité de l'économie. « Higher efficiency in an enterprise can be achieved with dominant owners, who care and who are committed to preserve and increase the value of their shares in the company »¹⁸⁸.

Si on se réfère au point de vue de l'ancien président du *board* de management de l'agence, paru dans une publication de l'Agence de privatisation de Macédoine, la légitimation du processus de privatisation s'appuie sur un

¹⁸⁸ Macedonian privatisation agency, Skopje, Republic of Macedonia

9. La stratégie de la privatisation en Macédoine depuis 1991

certain nombre d'arguments révélateurs¹⁸⁹:

- la genèse des problèmes auxquels est confrontée l'économie de Macédoine serait dû à la non-clarification des relations de propriété, raison pour laquelle « la privatisation est nécessaire, indispensable et doit intervenir rapidement ».

- sans la privatisation, il n'est pas possible de construire une économie de marché, laquelle contribuera à l'efficacité économique et au bien-être des citoyens

- le programme de privatisation est un test de notre volonté d'effectuer des réformes économiques auprès des institutions financières internationales

- la privatisation n'a pas d'alternative et elle est notre détermination durable.

Pour démontrer la thèse en faveur de la privatisation, d'autres types d'arguments non-économiques sont aussi avancés par les responsables de l'Agence de privatisation. A titre d'exemple, voici quelques-uns des

arguments soulignés dans une publication de l'Agence¹⁹⁰: la propriété est présentée comme une des « relations les plus importantes dans les relations sociales dans chaque pays et influençant la société dans son ensemble, il été démontré que la propriété privée a été jusqu'à maintenant la plus efficace »; « il n'y a plus de temps pour d'autres expérimentations avec la propriété »; il est nécessaire de « motiver nos citoyens » de « créer le plus pour eux et leurs familles »; « il faut s'intégrer dans le marché mondial, parce que rester à l'écart détruira la richesse dont nous disposons »; « ne soyons pas coupables devant nos enfants et petits-enfants parce que nous ne leur avons pas assuré une vie normale et un statut digne ». L'urgence de la privatisation est argumentée par la nécessité absolue de définir les droits de propriété, « sans lesquels les changements structurels n'auront pas de consistance et le système ne sera pas efficace »; avec la privatisation, « très rapidement, des formes modernes de gestion seront introduites et ainsi la crise de la gestion dont nous avons « longuement souffert » sera éliminée »; la réalisation des programmes de stabilisation est possible seulement si la privatisation débute rapidement; il

¹⁸⁹ *Priracnik za primena na zakonot za transformacija na preprijatijata so opstestven kapital [Manuel pour l'application de la loi de la transformations des entreprises à capital social]*, Agence de privatisation de Macédoine, 1994, p. iv

¹⁹⁰ *ibid*, pp. 3-17

est nécessaire de préserver la valeur du capital dont nous disposons et « il vaut mieux résoudre un problème aujourd'hui que demain ».

Les objectifs poursuivis par le Gouvernement macédonien et explicités par son porte-parole pour le processus de privatisation sont les suivants¹⁹¹:

- améliorer l'efficacité de l'économie en augmentant l'efficacité managériale des entreprises
- améliorer la crédibilité et du soutien aux réformes économiques
- attirer des capitaux étrangers
- initier le mouvement de l'économie à pas plus sûrs
- développer le marché des capitaux
- dégelé les dépôts trésoriers dans les banques
- éponger l'épargne se trouvant en dehors du système bancaire

En fonction de la stratégie de privatisation adoptée, nous essayerons de savoir dans quelle mesure ces objectifs ont été atteints ou réalistes? Cependant, nous ne pourrions faire cela avant d'avoir développé les aspects légaux et techniques de la privatisation. C'est ce que nous allons voir maintenant.

¹⁹¹ *Privatization Report*, Republic of Macedonia, Skopje, January 1996, pp. 3-4

9.2 *Caractéristiques générales de la nouvelle loi et ampleur de la privatisation*

La nouvelle loi sur les privatisations est très détaillée: elle compte 116 articles. La « transformation des entreprises », euphémisme utilisé pour le mot « privatisation », est exécutée par la réorganisation des entreprises en sociétés par actions ou en sociétés à responsabilité limitée. La « transformation » peut aussi être opérée par la vente du capital social ou de tous les biens de l'entreprise¹⁹². Dans la catégorie d'entreprises à capital social sont incluses les entreprises mixtes. Les entreprises sociales sont celles « in which, on the basis of the assets invested, there are no ownership rights over the enterprise »¹⁹³. Les associations ouvrières et du business sont aussi considérées comme des entreprises à capital social.

¹⁹² Law for Transformation of Socially Owned Enterprises (LTSE), Agency of the Republic of Macedonia for Transformation of Enterprises with Social Capital, Skopje (approuvée en juin 1993)

¹⁹³ *ibid*, art. 2,

9. La stratégie de la privatisation en Macédoine depuis 1991

Pour les organes chargés du processus de privatisation, cette nouvelle loi est censée développer un nouveau concept de privatisation¹⁹⁴. Il s'agirait d'un concept de privatisation « payée » ou appelé « privatisation commerciale ». A la différence de l'ancienne loi, celle-ci exigeait que la transformation des droits de propriété soit complète, c'est-à-dire qu'il ne reste pas de capital social. Toujours selon les responsables de la privatisation, il s'agirait d'une privatisation décentralisée et « autonome », c'est-à-dire que les entreprises elles-mêmes se chargeraient de toutes les activités du processus de privatisation. La nouvelle loi se distinguerait aussi par une privatisation contrôlée, ce qui signifie que les décisions de privatisation des entreprises sont avalisées par la commission gouvernementale. Enfin, la privatisation des entreprises sera effectuée sur la base de la valeur estimée de l'entreprise et plus selon le livre comptable.

La spécificité de la privatisation en Macédoine est que, comme la loi you-

goslave des privatisations, des conditions d'achat très favorables sont offertes au salariés: un rabais de 30% sur les actions leur est accordé et 1% supplémentaire pour chaque année de travail dans l'entreprise et cela dans une limite de cinq ans. Les actions achetées au rabais ne sont pas transférables et ne peuvent être vendues avant deux ans à partir du jour d'achat. Cette formule accordant des prix très favorables aux salariés est le fruit d'intenses pressions de l'Union des syndicats de Macédoine et d'un accord conclu entre ceux-ci et le Gouvernement macédonien¹⁹⁵. Les salariés ne peuvent toutefois, officiellement, pas acheter pour une somme plus de 25'000 DM d'actions au rabais et ne peuvent pas non plus acheter plus de 30% de la valeur estimée de l'entreprise. Dans cet accord, il a aussi été conclu qu'un membre des syndicats serait représenté au sein de l'Agence de privatisation et de la commission gouvernementale sur la privatisation.

¹⁹⁴ SAJNOSKI, S., « Caractéristiques principales de la transformation des entreprises à capital social », in: *Manuel pour l'application de la loi sur les privatisations*, op. cit., pp. 39-41

¹⁹⁵ AGREEMENT, Government of the Republic of Macedonia-Federation of Trade Unions of Macedonia, Sojuz na Sindikatite na Makedonija-Federation of Trade Unions of Macedonia, Skopje, September 1995

Le nombre des entreprises à capital social devant être privatisées s'élève à 1468, dont 100 grandes, 299 moyennes et 1069 petites, ce qui représentait 50.4% de l'actif total des biens de la République de Macédoine¹⁹⁶. Ces entreprises englobent 228'850 employés et représentent en valeur environ 3.3 milliards de DM.

La nouvelle loi sur la privatisation ne s'étend pas aux entreprises publiques, c'est-à-dire celles qui ont des activités d'intérêt national spécifique de service public. Il est souligné que la privatisation des services publics, des banques et différentes institutions financières, compagnies d'assurance et coopératives seront régies par d'autres lois.

9.3 La privatisation des biens publics et des infrastructures

Avant de développer plus en profondeur la privatisation des entreprises sociales en Macédoine, il nous a sem-

blé utile de mentionner le futur statut des entreprises de service public et des infrastructures. Pour ces dernières, des dispositions de la Constitution de la Macédoine exigent la définition des droits de propriété et des réglementation spéciales lorsque l'intérêt public est en jeu. Après que le Code commercial ait été adopté vers la moitié de l'année 1996, une loi sur les entreprises publiques avait été arrêtée. Les domaines d'activité suivants étaient concernés: le système de production d'énergie et du système de distribution; la poste et les télécommunications; le trafic ferroviaire; les systèmes de diffusion de radio et de télévision; le trafic aérien et les services aéroportuaires; le transport de pétrole et du gaz; et enfin, les services publics (services des eaux; forêts; trafic routier; affaires communales, etc...)¹⁹⁷.

Cette loi suppose la liberté du marché et l'égalité de tous les types de propriété devant la loi. Un délai de six mois a été donné aux entreprises publiques pour ajuster leurs opérations après l'adoption de cette loi. Celle-ci prévoit l'établissement des entreprises publiques comme propriété de la République de Macédoine, des municipalités et de la ville de Skopje. Les do-

¹⁹⁶ SHUKAROV, M., VASILEVA-MARKOVSKA, V., « Izvastaj za privatizacijata vo Makedonija » [Rapport sur la privatisation en Macédoine], in: *Manuel pour l'application de la loi sur les privatisations*, pp. 22-23

¹⁹⁷ *Transition Report 1996, op. cit., p. 14*

9. La stratégie de la privatisation en Macédoine depuis 1991

maines d'activité d'intérêt public peuvent s'exposer à la concurrence et doivent s'organiser en joint stock entreprises ou en entreprises à responsabilité limitée. Certains services publics pourront être accomplis par des privés mais avec un contrat et sous des conditions bien définies.

Le degré d'implication des privés dans ces domaines spécifiques dépendra aussi de l'industrie elle-même, c'est-à-dire la signification de l'entreprise pour les citoyens et l'économie, les possibilités techniques, les possibilités de contrôle et de la situation de monopole dans le marché, mais la position de monopole n'est pas définie. Cette loi, en outre, prévoit une autonomie financière pour les entreprises publiques vis-à-vis du budget de l'Etat ou des municipalités, c'est-à-dire que les entreprises publiques devront subvenir elles-mêmes à leurs besoins en finançant leurs opérations de leurs revenus par le biais d'autres sources. Ils pourront réinvestir leurs profits dans le fonds de développement de leurs activités. Enfin des subsides directs pourront être accordés seulement si des lois spécifiques pour certaines activités le prévoient. Si une entreprise publique sera privatisée et que la majorité de ses actions seront détenues par un privé, le gouvernement détient des

« actions d'or ». Ces actions lui donnent un droit discrétionnaire à l'Etat de manière à assurer la mission des activités définies de service public.

La *corporate governance* des entreprises publiques est exercée par les organes suivants:

- le *board* de management, est responsable de l'exécution des activités de l'entreprise. Il est composé par les « fondateurs » et les employés de l'entreprise
- l'organe de surveillance est chargé de la surveillance des activités. Différentes institutions de contrôle des opérations de l'entreprise (contrôle économique, financier et technique)
- le directeur de l'entreprise

En résumé, le processus de privatisation a été le déclencheur de la séparation entre les activités économiques et celles de services publics et de biens publics. Comme nous l'avons dit, les entreprises publiques ne constituent pas l'objectif principal de notre recherche car notre intérêt porte sur la privatisation des entreprises sociales. Voyons, le cadre institutionnel de privatisation qui a été mis en place pour la privatisation de ces entreprises sociales.

9.4 *Le cadre institutionnel*

Deux institutions sont chargées de l'organisation, la gestion et la prise de décisions en matière de privatisation: l'Agence de la transformation du capital social et la Commission gouvernementale. L'agence de privatisation a été fondée en octobre 1993. Ce n'est qu'après sa fondation que la loi sur la privatisation pouvait commencer à s'appliquer. Une autre institution qui est liée au processus de privatisation des entreprises est le Fonds de pension et d'invalidité. Lorsque une entreprise est privatisée par la vente des actions et des biens, une part de 15% de la valeur totale des actions va automatiquement au Fond. Ces actions, au nom du Fond donnent droit à un dividende fixe de 2% par an sans droit de vote.

La principale institution chargée de l'organisation et de la gestion de la privatisation est l'Agence de la privatisation basée à Skopje. Elle est dirigée par le *board* du management composée de neuf membres, dont un directeur, l'ensemble élu par le Gouvernement.

L'Agence est organisée en cinq départements¹⁹⁸:

- département de transformation et de restructuration
- département financier et d'audit
- département légal
- département administratif et d'information
- département de relations publiques et de promotion des investissements.

Chaque département est dirigé par un directeur, et chacun d'eux a trois assistants responsables pour des champs spécifiques¹⁹⁹. Le nombre des employés dans l'agence s'élèverait à 39 personnes, dont la majorité au bénéfice de formations universitaires. Pour chaque décision importante, un processus de prise de décisions à deux niveaux est adopté. Conformément à la loi sur la privatisation, certains membres du *board* du management de l'Agence participent au sein de certains *board* de transformation des grandes entreprises engagées dans le processus de privatisation. Les principales tâches dont serait chargé le *board* de management sont: d'élaborer

¹⁹⁸ *Report on the Work in 1995*, Agency of the Republic of Macedonia for transformation of enterprises with social capital, Skopje, January 1996

¹⁹⁹ *idem*,

9. La stratégie de la privatisation en Macédoine depuis 1991

(passing) des documents normatifs sous l'autorité du *board*; observer le processus de privatisation et proposer des mesures en faveur d'amélioration de l'efficacité; traiter les décisions de privatisation des grandes entreprises; prendre des décisions pour la vente des entreprises; superviser le travail du service opérationnel de l'agence, etc...²⁰⁰.

Les responsabilités de l'Agence sont les suivantes²⁰¹:

- responsabilités liées aux programmes de privatisation: administration et contrôle des programmes de privatisation; émission d'opinions à la commission gouvernementale pour des programmes de privatisation individuels; participation dans les *boards* de privatisation des grandes entreprises; gestion des procédures de la privatisation pour les entreprises qui ne pourront pas exécuter les programmes de privatisation dans les délais prévus.

- vente des actions et création des droits de propriété dans la possession d'actions: conversion des actions non vendues en actions ordinaires; enregistrement et inventaire des actions de l'Agence et participation dans leur gestion; possession des actions d'anciens propriétaires tant qu'ils n'auront pas revendiqué leur droit de propriété.

- estimations: préparation de la méthodologie d'estimation de la valeur des entreprises à capital social; autorisation des estimateurs; contrôle des rapports d'estimation;

- management financier: tri des ressources réalisées lors des ventes, dividendes et autres revenus; administration des paiements...; assomption des obligations des entreprises qui cesseront de fonctionner.

- appui juridique: négociations avec les investisseurs de perspective et conclusion des contrats; assembler/sélectionner les demandes des anciens propriétaires etc...

²⁰⁰ *idem*,

²⁰¹ SHUKAROV, M., VASILEVA-MARKOV-SKA, V., « Izvastaj za privatizacijata vo Makedonija »[Rapport sur la privatisation en Macédoine], in: *Manuel pour l'application de la loi sur les privatisations*, op. cit., p. 29-32

La commission gouvernementale de privatisation est composée de neuf membres, dont les tâches seraient plutôt d'ordre politique: elle a le dernier mot pour une éventuelle décision de privatiser. Parmi les autres institutions

impliquées dans le processus de privatisation on trouve aussi l'Office public des revenus qui contrôle la privatisation initiée sous l'ancienne loi sur les privatisations. Son travail consiste à vérifier si les procédures de privatisation sont en conformité avec les textes légaux de l'époque. En outre, un certain nombre d'entreprises d'audit et de *consulting* seraient déjà établies. D'après les données dont nous disposons, un nombre d'autres institutions qui auraient dues être impliquées dans le processus n'ont été créés qu'en 1996²⁰². Il s'agirait plus spécifiquement d'institutions devant faciliter la privatisation et le processus de transition.

9.5 Procédures et méthodes de privatisation utilisées

La mise en pratique des programmes de privatisation est régie par des procédures et méthodes de privatisation définies dans la loi sur les privatisations.

Les procédures et les méthodes de privatisation en Macédoine sont fonction de la taille des entreprises: petites,

moyennes et grandes²⁰³. Par petite entreprise, il est sous-entendu une entreprise qui n'emploie pas plus de 50 personnes et dont le revenu annuel est inférieur à 8'000 salaires mensuels en République de Macédoine ou dont la valeur des biens de l'entreprise est inférieur à 6'000 salaires. Pour être classée entreprise moyenne, il ne faut pas dépasser le nombre de 250 employés, un revenu annuel inférieur à 40'000 salaires mensuels ou alors la valeur de l'entreprise doit être inférieure à 30'000 salaires mensuels. Tout ce qui dépasse les critères d'une entreprise moyenne est considéré comme une grande entreprise²⁰⁴. Les grandes et moyennes entreprises doivent être transformées en joint-stock compagnies, et exceptionnellement, les entreprises moyennes peuvent se transformer en sociétés à responsabilité limitée. Les petites entreprises doivent être transformées en entreprises à responsabilité limitée²⁰⁵.

Les petites et moyennes entreprises peuvent choisir les procédures de transformation d'une manière indépendante, alors que les grandes entreprises doivent collaborer avec

²⁰² Privatisation Report, op. cit., p. 8

²⁰³ LTSE, art. 11

²⁰⁴ idem, art. 12

²⁰⁵ idem, art. 11

9. La stratégie de la privatisation en Macédoine depuis 1991

l'agence de privatisation. Pour les grandes entreprises, des « comités de transformation », composés paritairement sont créés pour prendre la décision de privatiser, mais aussi afin d'élaborer le programme de privatisation et décider des restructurations organisationnelles et financières de l'entreprise. Les petites et moyennes entreprises doivent prendre leur décision dans un délai d'une année à partir de l'approbation de la loi sur la privatisation. Les grandes entreprises doivent prendre cette décision dans un délai maximal de 2 ans. Lorsque une entreprise prend la décision de privatiser et afin de soumettre cette décision à l'Agence et à la Commission gouvernementale, elle doit communiquer à l'Agence le programme et la manière de transformation de l'entreprise, le rapport de la révision des comptes, le rapport de l'évaluation de la valeur de l'entreprise. Après la prise de sa décision, l'entreprise doit la soumettre à l'Agence et à la commission gouvernementale dans un délai de 15 jours. L'Agence donne un avis si la décision de l'entreprise est conforme aux exigences de la loi sur la privatisation et la Commission gouvernementale décide, dans un délai de 30 jours, si l'entreprise peut commencer sa privatisation selon son programme de privatisation. En cas de réponse négative, il

existe des voies de recours auprès du Gouvernement pour s'opposer aux décisions de la Commission. Si la décision de la Commission est favorable, la publication de la transformation de l'entreprise est obligatoire.

La principale méthode de privatisation en Macédoine est la méthode de vente, appliquée sous différentes formes de sous-méthodes. Le choix des sous-méthodes de vente se fait en fonction de la taille de l'entreprise.

- Pour les **petites entreprises**, peuvent être utilisées les méthodes suivantes:

1) La méthode du rachat de l'entreprise par les employés (employee buyout) qui achètent au moins 51% de la valeur évaluée de l'entreprise. Pour la part restante, l'entreprise délivre un certificat attestant la possession par l'Agence d'actions dans l'entreprise. Pour ces actions, l'Agence obtient des dividendes de 2% par année. Le droit de rachat des entreprises est accordé à tous les salariés des entreprises. Les acheteurs de l'entreprise sont obligés de racheter la part restante des actions dans les cinq ans qui suivront l'achat.

2) La vente d'une part indivisible (idéale) de l'entreprise qui peut être vendue par offre publique ou par con-

9. La stratégie de la privatisation en Macédoine depuis 1991

trat direct avec l'Agence ou l'organe chargé par l'Agence.

- Pour les **entreprises moyennes**, différentes méthodes de privatisation peuvent être utilisées:

1) Vente d'une part indivisible de l'entreprise: les mêmes règles que pour les petites entreprises sont applicables.

2) Le rachat de l'entreprise, qui est considéré comme réussi au moment où 51% de la valeur estimée de l'entreprise est rachetée. La priorité est donnée aux actionnaires offrant des meilleures conditions d'achat. Cependant si l'offre est équivalente entre ceux d'éventuels acheteurs externes et internes, la priorité est donnée à ces derniers.

3) Vente de l'entreprise au *Management Teams*: c'est une des principales méthodes de privatisation utilisées en Macédoine. L'entreprise peut être vendue aux entités qui assument le management de l'entreprise. Le management peut ainsi être assumé que par les entités proposant un programme de développement. Cette vente se fait par un concours public et c'est l'Agence qui décide à qui vendre. Pour pouvoir entreprendre le management de l'entreprise, il faut acheter au moins 20% de la valeur estimée. Les entités s'engageant à l'achat des entreprises

sont obligées d'acheter au moins 51% des actifs dans les cinq ans suivant le contrat. Dans le cas contraire, le reste des actions que l'Agence possède durant cette période transitoire pourront être converties en actions ordinaires. Le contrat peut être rompu si, par exemple, il y a une réelle chute de la valeur de l'entreprise depuis la privatisation.

4) Emission d'actions pour des investissements additionnels: l'entreprise peut émettre des actions pour des investissements additionnels. Si la valeur nominale des actions achetées représente au moins 30% de la valeur estimée de l'entreprise, l'opportunité est donnée à l'investisseur d'acheter 51% du total du capital de l'entreprise dans une période n'excédant pas cinq ans. L'agence reçoit des actions préférentielles qui, du moment où les actionnaires ne remplissent pas les conditions du contrat, l'Agence peuvent être converties en actions ordinaires.

5) Debt-Equity Swaps: cette méthode peut être utilisée s'il y a un arrangement entre l'entreprise et le créateur pour transférer les debt-equity.

- Pour les **grandes entreprises**, les mêmes méthodes sont pratiquement utilisées que pour les entreprises moyennes, sauf pour la méthode de la vente de l'entreprise aux *Management*

Teams, les intéressés devant acheter au moins 10% de la valeur estimée de l'entreprise (20% pour les entreprises moyennes). Pour la méthode d'émission d'actions pour des investissements additionnels, l'opportunité pour atteindre 51% du total du capital sera offerte à ceux qui achètent au moins 15% des actions de la valeur estimée de l'entreprise (30% pour les entreprises moyennes). Le *board* de privatisation des grandes entreprises est constitué par le *board* de management de l'entreprise et les administrateurs de l'Agence de privatisation et cela sous une forme paritaire. Les grandes entreprises prennent la décision de privatisation en accord avec l'Agence. Celles qui sont organisées sous une forme complexe doivent préparer un programme intégral de privatisation.

9.6 L'Évaluation des entreprises

Comme nous l'avons souligné dans notre développement théorique, le choix de la méthode de vente implique nécessairement l'évaluation de la valeur des biens de l'entreprise. Sachant que l'objectivité de l'évaluation de la valeur réelle de entreprises est douteuse, l'Agence de privatisation en Macédoine a élaboré une méthodolo-

gie complexe approuvée par le Gouvernement. L'évaluation est exercée par des personnes juridiques ou morales autorisées par l'Agence. C'est l'entreprise qui choisit l'évaluateur, mais ce dernier doit figurer dans la liste des évaluateurs autorisés. L'estimation de la valeur des entreprises s'exprime en DM. Un guide professionnel et déontologique a été défini par l'Agence afin d'assurer la transparence²⁰⁶.

Le critère essentiel d'évaluation est la confirmation de la valeur réelle du marché de l'entreprise, les facteurs matériels et externes influençant la valeur réelle de l'entreprise doivent être intégrés. Ils sont explicités par des indicateurs qualitatifs et quantitatifs de l'entreprise. Il nous semble intéressant de présenter les facteurs qui doivent être intégrés dans l'évaluation²⁰⁷:

- les conditions socio-économiques globales, c'est-à-dire le positionnement de l'entreprise par rapport aux perspectives économiques dans le pays, le

²⁰⁶ Voir: « Metodologija za procenka na vrednosta na pretprijatijata so opstestven kapital »[Méthodologie pour l'évaluation de la valeur des entreprises à capital social], in: *Manuel...*, op. cit., pp. 183-203

²⁰⁷ *ibid*, pp. 185-186

9. La stratégie de la privatisation en Macédoine depuis 1991

potentiel concurrentiel de l'entreprise, la grandeur et le trend du marché dans lequel agissent les entreprises de la même branche, les infrastructures légales, les éléments avantageux par rapport à la concurrence (qualité, prix, services et réputation), barrières d'entrée, facteurs influençant la demande.

- la performance économique de l'entreprise est jugée sur le type de production, sur le processus technologique, sur le programme de production, sur le degré d'utilisation des capacités, sur l'usure des moyens de production et les structures de direction et de management.

- la situation financière est analysée en se basant sur les rapports financiers des deux dernières années. Le but (de cette analyse financière) est d'étudier la solvabilité de l'entreprise à travers les indicateurs de liquidités, les résultats de ses activités ainsi que la stabilité financière.

- les facteurs immatériels.

Pour traduire ces variables, des indicateurs qualitatifs et quantitatifs utilisés

durant l'estimation ont été définis de la manière suivante²⁰⁸:

- les indicateurs des conditions socio-économiques et la position de l'entreprise dans la branche: les caractéristiques générales du mouvement des biens, le pouvoir d'absorption du marché, la dynamique et le développement de la branche, l'importance stratégique des produits, les avantages ou limitations légales de la branche, la position de l'entreprise dans la branche, l'accès aux matières premières, etc...

- les indicateurs de la position concurrentielle de l'entreprise: l'attractivité du programme de production, les conditions de production ainsi que l'âge des établissements et installations, la position concurrentielle de l'entreprise, la localisation des lieux de production par rapport au marché, les moyens qui sont utilisés pour la recherche et le développement de l'entreprise, la qualité manageriale, la formation de la main œuvre, les trends de vente des produits qui procurent le plus de profits etc... .

- les indicateurs de la stabilité financière: l'assurance financière, le degré d'autofinancement, le degré d'aptitude des crédits et le degré d'endettement.

²⁰⁸ *ibid*, pp. 186-88

9. La stratégie de la privatisation en Macédoine depuis 1991

- les indicateurs de liquidité: liquidités actuelles etc...
- les indicateurs du succès dans la branche: degrés de capacités reproductives, etc...
- les indicateurs du potentiel économique (rentabilité de l'entreprise): valeur actuelle nette, etc... .

les deux autres approches sont appelées approches « correctrices »²⁰⁹.

A la différence de la loi yougoslave sur les privatisations, la loi macédonienne évite la méthode d'évaluation basée sur le livre comptable car elle est purement subjective, rigide et ne reflète nullement la valeur réelle d'une entreprise. Trois approches d'évaluation ont été utilisées: l'approche statique, dynamique et comparative:

- l'approche statique consiste à soustraire de la valeur estimée des biens de l'entreprise l'estimation des obligations de celle-ci.
- l'approche dynamique consiste à évaluer une entreprise à partir du postulat que la valeur des entreprises est déterminée par son travail dans l'avenir.
- l'approche comparative consiste à déterminer la valeur d'une entreprise sur la base du prix d'une entreprise semblable.

L'approche statique (méthode comptable ajustée) est obligatoire alors que

²⁰⁹ *ibid*, p. 189

10. Bilan de la privatisation

L'objectif de cette partie est de comprendre la réalisation de la privatisation dans la pratique, c'est-à-dire de voir ce qui s'est passé avec les grandes entreprises déficitaires, de savoir combien de temps il a fallu pour appliquer les programmes de privatisation, montrer le nombre d'entreprises privatisées jusqu'à maintenant, analyser un certain nombre de caractéristiques plus spécifiques de cette privatisation en Macédoine et enfin comparer les objectifs recherchés (de la privatisation) aux résultats atteints. Cela nous permettra d'intégrer par la suite la troisième partie de ce mémoire, c'est-à-dire une réflexion sur ce que l'expérience de la privatisation en Macédoine peut nous apporter sur le plan théorique.

10.1 La restructuration des «25 perdantes»

Un certain nombre des pays en transition ont procédé à la mise en quarantaine des « éléphants blancs » surendettés dans l'attente d'une restructuration organisationnelle, matérielle et financière. En Macédoine, 25 grandes

entreprises de cette nature ont été écartées de la privatisation afin de se restructurer. Un grand débat avait été alimenté dans ce pays pour savoir s'il fallait privatiser ces grandes entreprises avant de les restructurer. Pour les partisans d'une privatisation des entreprises avant la restructuration, les propriétaires privés sauront mieux comment les restructurer et que ce processus est coûteux. Il s'est avéré que certaines entreprises, plus spécialement les grandes, ne pourraient être privatisées avant d'être restructurées²¹⁰. Ceci est d'autant plus vrai pour les « éléphants blancs » car personne ne s'intéresserait à une montagne de ferrailles et d'équipements obsolètes comme c'était le cas du grand complexe de métallurgie « Zelezara » à Skopje par exemple.

Ces 25 compagnies ont généré d'énormes pertes dans leur fonctionnement durant l'autogestion yougoslave. Il s'agissait d'entreprises socialistes typiques. Le volume de leurs pertes se montait à 13% du PNB (GDP) et représentait 80% des pertes des entreprises en Macédoine. Le nombre des employés était de 55'000 employés (10% de la population ac-

²¹⁰ *Privatization Report & Transition Report* 1996, op. cit.,

10. Bilan de la privatisation

tive). Deux compagnies provenant de secteurs considérés stratégiques se trouvant dans ce groupe d'entreprises, les chemins de fer et la compagnie d'électricité²¹¹.

En janvier 1995, au sujet de ces grandes entreprises à restructurer, une loi ad hoc a été votée par le parlement afin de servir de base légale à la conduite de ce processus²¹². Cette loi préconisait²¹³: l'abolition des syndicats des ouvriers; le placement de ces entreprises sous contrôle gouvernemental; la suspension des contrats collectifs; la promotion d'un budget pour couvrir les coûts des paiements des ouvriers déplacés; la fixation d'un délai aux entreprises pour se montrer viables; l'établissement d'un moratoire pour le remboursement des prêts et d'autres crédits aux banques; le placement des entreprises à « cash basis » de manière à éviter des retards vis-à-vis des fournisseurs; la conversion des dettes de banques d'Etat et des biens publics en actions du « pro-

gramme spécial de restructuration » qui par la suite seront converties en actions ordinaires et plus-tard vendues; la limitation of any credits to enterprises to self-liquidating trade credits tied to firm sales orders from creditworthy customers; l'allocation des revenus procurés par la vente des biens aux entreprises pour leurs opérations; la création d'une commission interministérielle, présidée par le ministre de l'économie, comme organe responsable pour l'implémentation de la loi sur les restructurations. Deux organes parallèles ont été chargés de la surveillance, de la mise en application de cette loi et de la privatisation: l'organe de Tutelle (Trustee), nommé par la Commission et l'Agence de privatisation. Les deux doivent faire un rapport à la commission précitée chargée des restructurations.

La restructuration des 25 « éléphants blancs » était qualifiée de « défensive » par l'Agence de privatisation. Un programme spécial de restructuration de celles-ci a été élaboré par le Gouvernement de Macédoine et supporté par un *input* significatif de la Banque Mondiale²¹⁴. Les principaux critères retenus pour la classification des entreprises dans la catégorie « des en-

²¹¹ Privatization Report, op. cit., p. 13

²¹² Law on restructuring of some of the enterprises showing losses in their business operations (Restructuring Loss-Makers Law), (Special Restructuring Program), Gazette Officielle de la République de Macédoine, No. 2, 95-17

²¹³ Privatization Report, op. cit., p. 14

²¹⁴ *ibid*, p. 12

entreprises à restructurer » sont: la grandeur des pertes, le nombre des employés, la taille des business assets, les revenus totaux et les exportations. Le programme spécial de restructuration contient²¹⁵: des contraintes budgétaires sévères; l'isolation de ces entreprises du système bancaire; le financement des soutiens pour les ouvriers licenciés; la liquidation des entreprises non-viables ou des parts non-viables des entreprises; le transfert des biens sociaux aux administrations locales; la cure d'amincissement (carve-out) et la privatisation des biens commerciaux annexes (non-core); et enfin la privatisation des entreprises viables ou des composantes viables des entreprises.

Ces programmes de restructuration ont été mis en application: plus de 15'000 employés ont été licenciés et 130 entreprises ont été créées à partir de ces 25 entreprises « perdantes » et 40 d'entre-elles seraient déjà privatisées. Trois de ces grandes entreprises ont été liquidées avant novembre 1996. Selon les responsables de l'Agence, les objectifs qui ont été fixés dans le programme ont été réalisés et ces restructurations auraient aussi eu

un impact psychologique sur ce que représente une vraie restructuration²¹⁶.

En résumé, nous venons de décrire les aspects légaux et techniques de la privatisation en Macédoine. Nous venons de développer quels étaient les objectifs de la privatisation, comment elle est légitimée, quelles sont les orientations de la nouvelle loi sur les privatisations, quel cadre institutionnel était créé pour conduire la privatisation, quelles méthodes ont été retenues et comment a été conçue l'évaluation des entreprises. Dans les pages qui suivent, nous allons développer un bilan de la privatisation en Macédoine.

10.2 Données quantitatives et qualitatives des entreprises privatisées

Suite à la lenteur du programme de privatisation, jusqu'en 1995, la privatisation par « le bas », c'est-à-dire la création des nouvelles entreprises privées, a été le mode de privatisation dominant en Macédoine. Jusqu'en

²¹⁵ idem,

²¹⁶ idem, p. 13

10. Bilan de la privatisation

juillet 1996, 90'000 entreprises seraient entrées sur le marché, dont 86'000 privées²¹⁷. D'après une analyse élaborée par l'Agence de privatisation, plus de 65% des revenus du pays seraient générés dans le secteur privé, approximativement 47% de employés travaillent dans des entreprises privées et ces entreprises généreraient 70% des profits totaux de l'économie. Cependant, il est à souligner le fait qu'il s'agit de petites « entreprises » individuelles et un bon nombre d'entre-elles ont disparu très peu de temps après qu'elles soient nées.

Jusqu'en mars 1998, la privatisation des 1'216 entreprises sociales englobées dans le processus de privatisation arrivait presque à son terme. Dans les tableaux qui suivent sont exposées les données sur le nombre des entreprises privatisées par secteur, le nombre des employés englobés dans ces entreprises privatisées et la valeur estimée des biens sociaux privatisés²¹⁸.

²¹⁷ *Transition Report 1996*, Agency of the Republic of Macedonia for Transformation of Enterprises with Social Capital, Skopje, November 1996, p. 5

²¹⁸ Les dernières informations sur les entreprises privatisées ont été retirées en mars 1998 du cité-internet de l'Agence de privatisation de Macédoine

10. Bilan de la privatisation

Tableau 1: Progression de la privatisation - le nombre des entreprises par secteur

Secteur	Privatisées	En cours de privatisation*	A privatiser
Manufacture	396	93	-
Agriculture	106	50	/
Construction	106	11	-
Commerce	305	32	48
Transports et Trafic	40	12	1
Finances et Services	93	16	11
Artisanat	47	5	6
Rest. et Tourisme	39	15	16
TOTAL	1'132	234	92

* Par cette rubrique « en cours de privatisation » il faut entendre le fait qu'une entreprise a pris la décision de privatiser et a déposé cette décision de l'Agence et que la Commission gouvernementale a donné son feu vert .

10. Bilan de la privatisation

Tableau 2: Progression de la privatisation par secteur (exprimée en DM)

Secteur	Privatisées	En cours de privatisation	A privatiser
Manufacture	2'439'587'531	443'203'889	-
Agriculture	116'002'143	138'995'883	/
Construction	192'883'326	4'709'236	33'598'270
Commerce	467'951'788	57'989'059	-
Transports et Trafic	60'706'592	14'822'091	56'500'269
Finances et Services	127'255'126	30'815'609	-
Artisanat	28'042'363	2'436'806	-
Rest. et Tourisme	104'751'865	70'436'806	43'521'935
TOTAL	3'537'180'733	763'536'625	133'620'474

10. Bilan de la privatisation

Tableau 3: Le nombre d'employés des entreprises privatisées par secteur

Secteur	Privatisées	En cours de privatisation	A privatiser
Manufacture	115'297	30'247	3'630
Agriculture	7'044	11'173	/
Construction	30'449	1'172	1'278
Commerce	17'481	2'935	357
Transports et Trafic	5'889	2'185	4'006
Finances et Services	5'449	728	-
Artisanat	2'152	221	644
Rest. et Tourisme	2'498	2'589	803
TOTAL	186'259	51'850	10'718

10. Bilan de la privatisation

Tableau 4: Le nombre d'entreprises privatisées par modèle de privatisation, le nombre d'employés et la valeur de ces entreprises

Modèle de privat.	Nombre entreprises	Employés	Valeur en DM
Ancienne loi	66	11'548	114'497'486
Employee buy-out	331	16'520	144'623'383
Vente part idéal	35	11'016	182'129'351
Management Teams	190	66'349	1'311'884'508
Location	4	217	1'872'951
Capital additionnel	16	4'993	87'014'069
Transferts	27	15'519	294'549'908
Conversion d.e.swaps	36	9'519	401'020'980
Capital étranger*	156	1'933	52'629'791
Capital privé	95	3'370	44'772'735
Liquidations	48	1'096	-
Buy-out	128	44'179	902'185'572
TOTAL	1'132	186'259	3'537'180'733

* Des biens possédées auparavant par les anciennes républiques yougoslaves ou la fédération

Ces tableaux nous permettent de voir que la méthode principale en termes de nombre d'entreprises est la mé-

thode de vente aux salariés. 331 entreprises (16'520 employés) ont été privatisées sous cette méthode, mais

10. Bilan de la privatisation

on ne sait pas s'il s'agit de petites, moyennes ou grandes entreprises. On peut penser que dans la majorité ce sont des petites et moyennes entreprises compte tenu du fait que le nombre d'employés n'est pas très élevé et que la valeur n'atteint que 144 millions. Mais la méthode dominante a été celle du *Management Teams*: pour 190 entreprises privatisées, la valeur dépasse 1.3 milliards et le nombre d'employés inclus dans ces entreprises est de 66'349 personnes.

En ce qui concerne les revenus financiers procurés par la vente des entreprises, jusqu'à la fin de 1995, elles seraient de 60.9 millions de DM, soit seulement 6.5% de la valeur estimée des entreprises. Dans cette somme, 24.17 millions de DM sont des réalisations de vente d'entreprises, 36.68 millions de DM proviennent des impôts et des contributions des « actions internes » et seulement 23'800 DM de la vente d'actions²¹⁹. De cette somme de 60.9 millions, seulement 24.17 millions ont été payés au comptant et le reste par le paiement en devises bloquées aux épargnants durant la période yougoslave. Les frais de l'Agence pour cette même année se monteraient à 2

millions de DM. Les revenus réalisés par la privatisation jusqu'en 1996 seraient de 106.6 millions de DM.

10.3 Caractéristiques de la privatisation en Macédoine

Nous venons de constater que la privatisation des entreprises sociales serait arrivée à sa fin. Nous aimerions maintenant développer les faits réels liés à la privatisation, c'est-à-dire comprendre la durée de mise en œuvre de ce processus; de savoir qu'est-ce qui fait que telle ou telle méthode de vente dominante a été choisie? Est-ce que l'évaluation des entreprises s'est déroulée correctement? Quel a été le rôle réel de l'Agence dans le processus de privatisation?

10.3.1 Lenteur du processus

La lenteur d'adoption de la législation sur les privatisations et sa mise en pratique a été un des facteurs qui a considérablement contribué à la crise économique profonde que ce pays traverse et aux conflits micro et macro-économiques caractérisant son éco-

²¹⁹ SLAVESKI, T., *Privatisation, marché, Etat*, op.cit., p. 129

10. Bilan de la privatisation

nomie²²⁰. En effet, comme nous l'avons souligné auparavant, la Macédoine n'a aboli la loi yougoslave sur les privatisations qu'après que sa validité ait échoué. Ensuite, de 1991 à 1993, ce pays a traversé un vide législatif. A cette période d'attente de deux ans ont été ajoutées deux ans pour la mise en application de la loi macédonienne de privatisation. Donc, la période de 1991 à 1995 a été une période d'attente, d'érosion de la valeur des biens sociaux et d'appropriation de ceux-ci à des fins privées par la nomenklatura. De plus, la mise en pratique du processus de privatisation en soi est long, car la méthode de vente a été retenue par le Gouvernement de Macédoine. Ce dernier s'est opposé au modèle de privatisation de masse afin d'assurer la présence de propriétaires privés dominants dans l'entreprise.

La privatisation par le modèle des « actions internes » pendant la période de 1990 à 1991 aurait été appliquée à son plein régime. Au sujet de ce modèle de privatisation, à un certain moment (on peut supposer vers la fin de la validité de cette loi) le premier ministre de l'époque aurait dit que la pri-

vatisation par le biais « d'actions internes » représentait une dégradation du capital social²²¹. Pour le principal de l'Agence de privatisation, la privatisation du capital social par les « actions internes » aurait été le résultat des « idées fixes des mauvais économistes du Gouvernement fédéral [Yougoslavie] »²²². Néanmoins, malgré ces prises de positions, la privatisation sous ce modèle s'est poursuivie jusqu'au dernier jour de la validité de cette loi yougoslave.

La privatisation n'aurait commencé à être réellement appliquée qu'en 1995. D'après une délégation de la Banque Mondiale et selon leur définition de la privatisation, la Macédoine n'aurait privatisé que 17 entreprises jusqu'à la fin de l'année 1994, alors que les médias du pays ont avancé le chiffre de 70 entreprises privatisées²²³. Une des conditions pour l'accord de la deuxième tranche de crédit pour le « renouveau de l'économie » par la Banque Mondiale a été la privatisation d'un nombre déterminé d'entreprises or celle-ci n'a pas été réalisée. On comprend bien pourquoi l'année suivante a été l'année de la privatisation

²²⁰ SLAVESKI, T., *Makedonskata Ekonomija vo Tranzicija*, [L'économie macédonienne en transition], op. cit., p. 6

²²¹ *ibid*, p. 35

²²² *idem*,

²²³ *ibid*, p. 85

à grande échelle: plus de 700 entreprises ont été privatisées durant cette année-là. L'accélération radicale du processus de privatisation a été une pré-condition de l'octroi de ce prêt²²⁴.

10.3.2 Le concept de la privatisation: un choix politique

Pour certains économistes critiques vis-à-vis de la privatisation en Macédoine, le concept de la privatisation en Macédoine s'est appuyé plutôt sur des critères politiques et non pas économiques. A en croire ces économistes, les retards pris durant les premières phases de privatisation, celle de la loi yougoslave et celle du vide législatif, auraient été voulus et cela sous une forte influence du lobby des directeurs²²⁵. Dans ce sens, si on parle de vide législatif dans la deuxième phase, cela ne signifie pas que la privatisation aurait été stoppée, au contraire, elle se serait déroulée normalement.

La méthode de privatisation dominante a été la vente des entreprises aux *Management Teams*. Cette méthode con-

sistait à vendre l'entreprise aux personnes qui proposent les meilleurs programmes de développement de l'entreprise et qui assument le management en versant 10% de la valeur de l'entreprise (pour les grandes entreprises). Ils devraient atteindre le seuil de 51% de la valeur dans les cinq ans qui suivront l'achat. Quelques temps après que cette méthode fut lancée et en se rendant compte que peu de monde voulait acheter réellement les entreprises, un tournant décisif dans le processus de privatisation a eu lieu: des personnes pouvaient convertir leurs « actions internes » distribuées sous l'ancienne loi de privatisation en valeur réelle pour atteindre les 10% de la valeur de l'entreprise qui étaient exigés. En plus de cela, les « actions internes » pouvaient être utilisées pour atteindre 51% de la valeur des entreprises. Ce dernier fait a poussé les partis politiques d'opposition à dénoncer ce qu'ils ont appelé le « vol » de la propriété sociale par les managers. Le grand avantage de cette formule est d'avoir donné l'opportunité à des salariés d'atteindre la somme initiale exigée par la loi, mais le grand inconvénient est d'avoir éliminé des propositions alternatives de développement des entreprises par

²²⁴ *ibid*, p. 89

²²⁵ SLAVESKI, T., *L'économie macédo-nienne en transition*, op. cit., p. 46

10. Bilan de la privatisation

des *outsiders*²²⁶. Suite à cette possibilité donnée aux managers d'utiliser leurs « actions internes » pour « acheter » des parts d'entreprises, des falsifications d'actions internes auraient été fabriquées pour acheter la plus grande part d'actions et des chantages de toutes sortes auraient été exercés sur les salariés pour qu'ils transmettent leurs actions à des managers. Suite à cette décision, le gouvernement de Macédoine a fait savoir aux corporate governance qu'ils étaient les futurs propriétaires des entreprises.

Ce fait a été un véritable tournant dans le processus de privatisation en Macédoine. Le paradoxe du programme de privatisation en Macédoine réside dans le fait que la loi yougoslave de privatisation a été sévèrement critiquée par l'équipe qui a élaboré la loi macédoienne sur la privatisation, alors que ceux-ci ont repris dans la nouvelle loi les grandes lignes de l'ancienne loi en ce qui concerne les méthodes de privatisation. A ce propos, la réflexion que fait Nikolovska est révélatrice: « [l]a simplification de cet acte historique [la privatisation] s'est déroulé avec l'autoaffirmation de l'exclusivité de

certaines institutions politiques pour le choix d'une méthodologie de privatisation (...) qui incorporait les intérêts du groupe de la puissante garniture économique et politique dans la République. Avec cela, le processus a reçu une cible afin de s'orienter vers l'établissement d'une structure de monopole politique et économique permanente »²²⁷.

Nous pensons que le concept de privatisation a été conçu afin de rechercher les futurs propriétaires dans le pays et non pas à l'extérieur du pays. Nous voulons dire que dans ce choix, outre la constellation d'intérêts de groupes politiques, intervient la dimension idéologique des leaders politiques dans le choix des méthodes de privatisation. La Macédoine, depuis les premières élections pluralistes en 1990 est toujours dirigée par une équipe de politiciens et de hauts responsables de l'administration issus de l'ancien appareil communiste. C'est un élément qui mérite une attention particulière à notre avis, car cette élite a conçu la privatisation sous un angle idéologique et nationaliste.

²²⁶ SLAVESKI, T., « Privatizing Socially Owned Capital », *Transition*, OMRI, 29 November 1996, p. 48

²²⁷ NIKOLOVSKA, N., cité par: ACESKI, I., *Opstestvoto i covekot vo Tranzicija - II del* [La société et l'homme en transition - II], op. cit. p. 142

10. Bilan de la privatisation

Cette méthode de privatisation en Macédoine est aussi critiquée par le fait qu'elle a permis l'achat des biens sociaux par des fonds sociaux. A ce sujet, un exemple de l'entreprise du tabac et des cigarettes « Tutun » est révélateur: « In an interview with the daily Vecer (...) the manager of this entreprise, Mr. Vasko Kuzmanovski said that in 1990 they paid « a large amount of money » from their account to the authorities. The interviewer suggested that the purchasing price has been « wisely kept secret ». The general manager in his response to the journalists question « remembered » that « at the time we paid an amount equal to the book value of the enterprise to the Development Fund ». And here is the catch: Somebody draws money from the enterpris's account to pay for the entreprise. These funds are only one of the items of the entreprise's book value. (...) »²²⁸.

10.3.3 L'évaluation: « celui qui paye, commande la chanson qu'il aime »

La Macédoine serait un des seuls pays où on évaluerait toutes les entreprises

sans faire de différence quant à leur taille. Lorsqu'il y a eu des évaluations dans les autres pays de l'Est, elles ont été faites pour des entreprises dont les investisseurs étrangers ont porté intérêt. Or, l'évaluation implique des coûts et du temps. En Macédoine, l'évaluation des entreprises est payée par les entreprises elles-mêmes. Comme nous l'avons développé plus haut, dans des pays où il n'y pas de marché de capitaux et de biens, l'évaluation ne peut être que subjective. En Macédoine, malgré le fait qu'une méthodologie détaillée soit élaborée, il est difficile d'estimer avec objectivité la valeur réelle des biens.

Des prix fort ont été payés pour l'évaluation de certaines entreprises: ils se montent parfois à 6, 7 voir 10% de la valeur de l'entreprise²²⁹. Slaveski exprime des doutes sur ces prix, car selon lui, les mêmes évaluations coûteraient dix fois moins cher dans les pays occidentaux d'où l'idée de citer ce proverbe: « celui qui paye, commande la chanson », c'est-à-dire que l'évaluation de la valeur des entreprises se fait en fonction de la demande de l'évalué.²³⁰ Les milieux syn-

²²⁸ SLAVESKI, T., Privatization in the Republic of Macedonia », op. cit., p. 50

²²⁹ SLAVESKI, T., L'économie macédo-nienne en transition, op. cit., p. 78

²³⁰ *ibid*, p. 81

10. Bilan de la privatisation

dicaux n'excluent pas non plus des cas de gonflement ou de sous-évaluation de la valeur réelle des entreprises privatisées. Cependant, il est aussi difficile de porter un jugement objectif sur un sujet tellement subjectif. Des entreprises ont fait l'objet de réévaluations si des doutes ou plaintes ont été déposés auprès de l'Agence.

10.3.4 Le rôle réel de l'Agence de privatisation

Malgré le fait que différentes critiques peuvent être adressées à l'Agence, son rôle a été capital dans la structuration de la privatisation. Elle a rempli le vide institutionnel laissé par l'Etat dans la régulation de la privatisation. Son rôle s'est aussi manifesté dans la réduction de l'espace aux différentes pratiques d'enrichissement illicite ou d'appropriation des entreprises sociales par des directeurs d'entreprises. A ce titre, elle a procédé à plusieurs réexamens des évaluations dès le moment où des plaintes ou des doutes ont été exprimés sur l'objectivité des évaluations. Des actions plus contraignantes sont prises par l'Agence lorsque le contrat conclu entre celle-ci et des acheteurs des entreprises privatisées n'est pas respecté. Des entreprises qui ont fait l'objet de réexamen

par les organes de révision du pays soit en raison du non paiement des obligations envers l'Agence ou de la réalisation de pertes de ces entreprises. La majorité des révisions qui ont lieu concernent les entreprises privatisées par le modèle de «management buyout»²³¹. Si la privatisation échoue lors d'une révision, l'Agence transforme ces actions en actions ordinaires et les vend ensuite sur le marché sous la forme de papier-valeur.

Une fois que les entreprises seront privatisées, le rôle de l'Agence sera modifié et elle va devoir gérer la part du capital qui restera non-privatisé, les parts restantes des entreprises moyennes ou grandes et les entreprises qui ont été tenues en dehors du processus de privatisation. Selon Slaveski, il est indispensable qu'une compagnie sous forme de Holding se crée sous la forme d'une Agence spécifique pour la gestion du capital qui serait la propriété de la République de Macédoine²³². Ce type d'Agence a été mis en place en Hongrie. Des Agences de même nature existent aussi en Italie et dans d'autres pays développés.

²³¹ *Dnevnik*, 30 juillet 1997

²³² *idem*, p. 44

10.4 Mise en rapport objectifs - résultats de la privatisation

Nous pensons que l'objectif latent de la privatisation, c'est-à-dire le dépassement d'un « seuil critique » au-delà duquel l'économie bascule dans une logique de rationalité privée a été atteint par la privatisation en Macédoine. Néanmoins, des problèmes se posent quant aux objectifs que s'est assigné le gouvernement de ce pays à travers son Agence de privatisation. Dans les lignes qui suivent, nous allons essayer de mettre en perspective les objectifs poursuivis par le processus de privatisation et les résultats concrets atteints.

10.4.1 L'efficacité économique a-t-elle été atteinte?

Comme nous l'avons souligné dans la première partie de ce travail, l'amélioration de l'efficacité de l'économie en améliorant l'efficacité managériale des entreprises signifie avant tout une définition claire des droits de propriété. En Macédoine, d'après le discours officiel, en choisissant la méthode de vente de « gré à gré », on pouvait arriver à une concentration de la propriété chez les propriétaires privés dominants

dans l'entreprise et par là même à une meilleure efficacité économique. Or, des observations sont à formuler sur le programme de privatisation et l'objectif de l'efficacité poursuivi:

- selon le rapport de l'Agence de privatisation de 1996, dans plus de 80% des entreprises privatisées, les propriétaires dominants sont les salariés des entreprises²³³. Au vu de cette constatation, on peut en déduire que le changement en vue de la restructuration des entreprises est peu probable. La structure de la propriété est presque identique à celle de l'ancienne Yougoslavie. En fait, les salariés, en étant des propriétaires dominants, refusent de se soumettre à des dégraissages et à des licenciements d'effectifs. De plus, des pressions sont exercées sur le management de l'entreprise pour réaliser des profits à court terme et par là même, des objectifs relevant du court terme sont fixés par les gestionnaires de l'entreprise.

- avec une telle structure d'actionnariat, des alliances se forment entre les ouvriers et les managers des entreprises de manière à dominer les droits de vote et ainsi décourager des investisseurs venant de l'extérieur de

²³³ *Transition Report 1996*, op. cit.,

10. Bilan de la privatisation

l'entreprise, ceux nationaux ou étrangers. Personne ne veut investir des gros moyens pour devenir minoritaire. Un exemple concret qui va dans ce sens est l'intérêt porté par des investisseurs étrangers pour l'industrie du tabac, mais compte tenu de ces réalités et de l'existence d'un potentiel de conflit entre les actionnaires, ils se seraient vite découragés pour investir²³⁴. Donc les grands privilégiés du système sont les *insiders* qui se sentent menacés par l'arrivée des investissements étrangers et de leur apport en devises, nouvelles technologies et du savoir faire. Les actions restantes ne sont pas non plus achetées par les salariés, car ils disposent de suffisamment de votes pour bloquer de nouvelles initiatives, et n'ont peut-être pas les moyens pour le faire. Dans plusieurs cas, des managers ont empêché les ouvriers des entreprises de vendre leurs actions à des étrangers, et cela parfois par des moyens de chantage et de pression²³⁵. Ce problème est souligné aussi par l'Agence de privatisation.

- un argument de taille qui va dans le sens que la stratégie de privatisation en Macédoine est en conflit avec ces objectifs est le non sens de la méthode de *Management Teams* ». En effet, ces *teams* peuvent aller de cinq ou six à plus de mille personnes, comme cela a été le cas avec l'entreprise autrefois sociale « Zito Luks » qui compte un team de 1500 personnes²³⁶. Comment peut-on imaginer une équipe de gestion composée de plusieurs centaines de personnes? Nous partageons l'opinion de T. Slaveski lorsqu'il dit « In the schizophrenic effort to boost the privatization process, Management Teams, whether real or artificial, were given much bigger concessions than those provided for by the privatization law, and blind eye has been turned on their, in most cases, unlawful practices for securing the majority of shares. As a consequence of this, the philosophy of « paid privatization », one of the main arguments against any kind of mass privatization, has been undermined to its limits »²³⁷.

²³⁴ SLAVESKI, T., *Privatizacija, Pazar, Drzava [Privatisation, marché, Etat]*, op. cit., p. 130

²³⁵ SLAVESKI, T., « Privatization in the Republic of Macedonia », op. cit., p. 40

²³⁶ Une très grande entreprise fabricant des produits de boulangerie et de confiserie et qui a bénéficié d'un apport technologique important vers la fin des années 80

²³⁷ SLAVESKI, T., « Privatization in the Republic of Macedonia », op. cit., p. 40

10. Bilan de la privatisation

- la *corporate governance*, considérée comme un des objectifs fondamentaux du processus de privatisation, a été entièrement manquée en Macédoine. La structure de propriété identique que sous l'ancien système, le non changement du top management des grandes entreprises et la non séparation des fonctions de management et de propriétaire rendent la *corporate governance* dysfonctionnelle dans ce pays. Ces managers, qui n'ont pas de notions manageriales suffisantes, sont en possession d'un grand nombre d'actions dans les entreprises. Cela est rendu possible par l'enchevêtrement des relations directes avec les sphères politiques dirigeantes du pays: des managers sont des politiciens actifs. Dans la discussion que nous avons eu avec l'Union des syndicats, ils nous ont fait remarquer qu'il y a eu des cas où un directeur est nommé dans la direction d'une entreprise privatisée, ce dernier possède des actions importantes (en plus il fait des pressions sur les ouvriers pour que ceux-ci lui délèguent leurs droits de gestion), il est en même temps membre de l'élite d'un parti politique important et parallèlement à cela, il est député au Parlement²³⁸. Les mana-

gers, en l'absence de pressions extérieures et notamment celle des banques qui est pour l'instant inopérante, réitèrent leurs stratégies d'appropriation personnelle des biens des entreprises comme cela fut le cas dans les entreprises autogestionnaires yougoslaves, mais cette fois-ci d'une manière légale.

Comme nous pouvons le constater à travers ces observations, l'objectif de l'efficacité semble quelque peu avoir été manquée en raison de la structure complexe des droits de propriété et de la possibilité donnée aux managers à exercer un pouvoir démesuré par le biais de différentes formes. Cela a bien sûr des conséquences sur les autres objectifs, notamment celui du soutien des réformes par la population.

10.4.2 Quel soutien de la population?

Dans un pays où en si peu de temps la propriété de tous et de personne devient la propriété d'un cercle restreint de la population, il y a une montée des polémiques et de la méfiance à l'égard du processus de privatisation. En Macédoine, ce sentiment est renforcé par le fait que ce pays a recouru au modèle appelé de vente, mais qu'en réalité c'est un modèle de distribution gra-

²³⁸ Entretiens avec la direction des syndicats de la Macédoine, Skopje, août 1997

10. Bilan de la privatisation

tuite qu'on pourrait appeler sélective qui s'est mis en place. Le caractère sélectif de cette privatisation est d'une part le fait d'avoir exclu la plus grande partie de la population du processus de privatisation et d'autre part d'avoir créé des différences au sein de la population active car toutes les entreprises ne sont pas performantes et un certain nombre d'entre elles finiront probablement par être fermées un jour.

Certes, face à ce processus, les forces régressives s'opposent à la « fuite » de la richesse nationale dans les mains des « étrangers » ou des « bureaucrates ». Cette appropriation des biens sociaux par l'ancienne nomenklatura produit bien des scandales de corruption qui sont répandus au sein de la population et développe en réaction un sentiment de méfiance vis-à-vis des réformes. Le mécontentement de la population se manifeste aussi au sein des minorités nationales habitant ce pays, qui jusqu'alors étaient exclues du secteur étatique et qui sont de nouveau exclues suite au passage de ce pays dans une économie de marché. A titre d'exemple, la communauté albanaise, qui représente plus du quart de la population de ce pays, n'était représentée que par 4% dans le secteur public durant le communisme en Macédoine. Donc, seulement 4% de cette

population pourront bénéficier de la privatisation.

Comme nous l'avons souligné plus haut, la privatisation sous la Yougoslavie a eu un impact psychologique positif sur l'acceptabilité des réformes économiques. Cela a graduellement diminué suite aux thérapies de choc, la précarité du travail et la perte des avantages sociaux et économiques qui garantissaient jusqu'alors un certain statut social. L'apparition d'une couche sociale riche, voire très riche et parallèlement l'appauvrissement de plus en plus important d'une couche de la population créent un certain nombre de clichés et de méfiance réelle face à la privatisation. Les abus causés et dénoncés par les médias accentuent ce sentiment d'hostilité.

Le problème est que la population subit la transition comme dans beaucoup d'autres pays de l'Europe centrale et orientale, mais que cela ne lui garantit pas forcément un avenir radieux pour les raisons que nous avons évoquées plus haut et qui sont liées aussi au processus de privatisation. Le but n'est pas d'adopter un schéma explicatif réducteur, mais de souligner le fait qu'il s'agit d'une première vague de privatisation et que les autres vagues, c'est-à-dire les restructurations et les

privatisations des services publics, ne vont pas tarder. Que dire alors s'il y a une aggravation de la situation socio-économique générale de la population?

10.4.3 L'attrait des capitaux étrangers et le développement du marché des capitaux

L'Agence s'était fixé comme objectif aussi l'attrait des capitaux étrangers, mais ils font cruellement défaut dans ce pays. Le programme de privatisation n'a pas donné accès aux investissements étrangers étant donné la méthode de privatisation appliquée et l'impossibilité par des investisseurs étrangers de prendre le contrôle de l'entreprise. Néanmoins, sachant que les investissements sont plutôt fonction de la stabilité politique et économique, ce jugement sur l'absence d'investisseurs en Macédoine peut être relativisé. Le volume des investissements est plus fonction de la stabilité politique et régionale, et c'est ce qui a manqué à ce pays qui a été confronté à des crises politiques internes et externes.

Le développement du marché des capitaux est en liaison étroite avec l'objectif précité. Celui-ci semble aussi

avoir été manqué, du moins à court terme. Une « peur panique » dominerait la bourse de Skopje, car « tout le monde » a peur de vendre ou acheter des actions et personne n'a confiance en personne²³⁹. Cette peur viendrait du fait que le processus de privatisation n'a pas été achevé, mais aussi du fait qu'aucune entreprise n'ose se manifester dans la bourse en raison de la résistance de présenter les indicateurs financiers. L'absence d'indicateurs de qualité est mieux ressenti par les brokers de la bourse de Skopje et selon ces derniers, « des étrangers viennent et nous demandent de leur conseiller une entreprise où ils pourraient acheter des actions. Lorsque ils demandent qu'on appuie notre recommandation avec des informations concrètes, là nous sommes impuissants »²⁴⁰. D'après les dirigeants de la bourse, elle commencera à fonctionner normalement seulement à partir de la deuxième moitié de 1998, lorsque les

²³⁹ « Peur de panique d'exposer les actions dans le marché », *Nova Makedonija*, 30 juillet 1997

²⁴⁰ « Des menaces avant la vente des actions », *Nova Makedonija*, 31 juillet 1997

10. Bilan de la privatisation

télécoms de la Macédoine seront privatisés²⁴¹.

Des facteurs en liaison directe avec la privatisation et ses conséquences influencent le développement du marché des capitaux: la peur de vendre des actions et de les voir acheter par un investisseur non-désiré et les différentes menaces exercées sur des employés pour qu'ils ne vendent pas leurs actions à la bourse avant de les proposer aux organes dirigeants de l'entreprise²⁴². Dans des règlements internes des entreprises, il existe des limitations par lesquelles les employés doivent proposer de vendre ces actions aux managers avant de les vendre ailleurs. Le résultat de ces pratiques est que les prix proposés par les dirigeants sont nettement inférieurs que ceux qui pourraient être offerts sur le marché. Un autre facteur est que le marché des capitaux serait bloqué par le lobby des directeurs et ses filières dans les différents ministariats. Les directeurs des entreprises veulent em-

pêcher le fonctionnement normal de la bourse tant qu'ils ne seront pas devenus des propriétaires eux-mêmes des entreprises et par la suite activer la machine de vente des actions dans la bourse²⁴³. Au sujet du développement du marché des capitaux en Macédoine, un analyste de Wall Street Journal, Robert Frank, aurait dit « [c]omment pensez vous attirer des capitaux étrangers dans votre pays, quand votre économie est complètement sous-développée (...) la loi vous empêche les échanges, parce que les statuts « criminels » de la plupart des entreprises qui se privatisent ne permettent pas que les actions soient vendues à l'extérieur, à la bourse. Vous avez une bourse complètement non-liquide, et le pire, votre Gouvernement fait des pas de « fou », comme avec l'exemple du centre commercial de la ville [de Skopje]. Il a commencé à le vendre par actions, et ensuite, le Gouvernement sait-il seulement pourquoi, il s'est déterminé à vendre magasin après magasin, à la suite de quoi il a enterré l'actionnariat en Macédoine à plus long terme »²⁴⁴.

²⁴¹ Selon certains milieux intellectuels plus critiques de Macédoine, la privatisation du Télécom, vendu par une méthode de vente au plein sens du terme, servira d'appui financier à l'élite politique au pouvoir pour les élections législatives et présidentielles d'automne 1998

²⁴² *Nova makedonij*, 31 juillet 1997

²⁴³ « La bourse attends la fin du vol », *Dnevnik*, 11 août 1997

²⁴⁴ idem,

10. Bilan de la privatisation

En résumé, on est passé à côté d'un des objectifs principaux de la privatisation, du moins pour l'instant. Mais qu'en est-il des autres objectifs?

10.4.4 Et les autres objectifs?

D'autres objectifs plus immédiats, tel que le dégel des dépôts gelés dans les banques durant la Yougoslavie, seraient partiellement réalisés étant donné la possibilité d'acheter avec ceux-ci des actions. Néanmoins, l'objectif d'éponger l'épargne se trouvant en dehors du système bancaire a été aussi manqué, et cela en raison de l'exclusion des personnes extérieures lors de l'achat des entreprises.

Si les objectifs sociaux et politiques de la privatisation ne figurent pas dans la liste des buts explicités par l'Agence, il est important de souligner que certains de ceux-ci sont loin d'être atteints dans ce pays. Nous pensons à l'objectif de dépolitisation des décisions économiques des entreprises, de la rupture avec le passé communiste et de la restitution des biens confisqués suite à l'instauration du régime communiste yougoslave. Nous avons dit plus haut que la Macédoine est un des seuls pays en Europe de l'Est à n'avoir pas décommunisé sa société. Cela se re-

flète aussi dans le contrôle de l'économie par les politiques et principalement le parti politique au pouvoir (les anciens communistes). La méthode de privatisation en Macédoine permet à l'Etat de renforcer son contrôle direct sur le processus de privatisation. Pour Brajanovski, « au lieu d'accorder une plus grande liberté aux entreprises qui se privatisent, l'Etat s'implique continuellement par la Grande porte, spécialement à travers son Agence qui contribue à ce que la privatisation ne soit pas continue et légitime »²⁴⁵. La position de l'Etat dans l'économie se renforce à travers ces structures dirigeantes nommées dans les entreprises et qui peuvent être remplacées si cela ne lui convient pas.

Les signes visibles d'une orientation de cette société vers le capitalisme et la volonté générale vers une économie de marché sont encourageants, mais des phénomènes de clientélisme et des obstacles à l'instauration d'une économie de marché efficace existent

²⁴⁵ BRAJANOVSKI, B., « Odnosot na trudot i menagmentot vo uslovi na tranzicija vo Republika Makedonija » [La relation du travail et la gestion dans les conditions de la transition de la République de Macédoine], *Godisnik na Institutot za politicko pravni Istrazuvanja*, Skopje, 1995, cité par: ACESKI, I., op.cit., p. 144

10. Bilan de la privatisation

en raison du pouvoir fort de l'ancienne nomenklatura et des différents cercles de mafias.

Enfin, les erreurs du passé ne semblent pas avoir été réparées pour l'instant en Macédoine, notamment la restitution des biens privés confisqués arbitrairement au nom de la dictature du prolétariat. Une loi devrait bientôt permettre la dénationalisation de certains biens et activités et par là procéder à la restitution des biens confisqués aux individus ou à leurs descendants.

10.5 *En guise de récapitulation*

En guise de récapitulation de ce développement sur la privatisation en Macédoine, nous pouvons avancer les conclusions suivantes:

- la Macédoine a été confrontée à des difficultés structurelles et conjoncturelles politiques et économiques importantes dans ses premières années d'indépendance et de transition économique. Ces difficultés ont contribué à la crise économique de ce pays, mais aussi à rendre difficile le processus de privatisation

- même si le modèle économique yougoslave a été proche des mécanismes de l'économie du marché, le statut ambigu des droits de propriété a rendu encore plus complexe le processus de privatisation et a généré de nouvelles difficultés sur la définition claire des droits de propriété. Il aurait été peut-être plus facile de privatiser à partir d'un détenteur bien défini des droits de propriété, soit par exemple l'Etat.

- la loi yougoslave de privatisation sous la forme des « actions internes » a été totalement inefficace et a causé des dommages irréparables à l'économie de Macédoine car elle a été appliquée jusqu'à la fin de sa validité.

- même si la stratégie de privatisation en Macédoine a été d'éviter des changements brusques dans un contexte socio-économique et politique délicat en commençant de privatiser rapidement par « le bas » et lentement « par le haut », la très longue attente législative et le retard pris dans la mise en place des mécanismes institutionnels pour la privatisation ont considérablement nuit à l'efficacité de ce processus.

- le concept du programme de privatisation en Macédoine appelé « privatisation payée » est dominé par les inté-

10. Bilan de la privatisation

rêts de groupes spécifiques, mais il est aussi véhiculé par des concepts idéologiques et nationalistes. Contrairement à ce qui est dit, le programme de privatisation en Macédoine est plus centralisateur et donne plus d'accès à l'Etat dans le contrôle de l'économie.

- même si de nombreuses critiques sont adressées à l'Agence de privatisation, son rôle a été indéniablement positif. Elle a permis de structurer ce processus et de court-circuiter certaines pratiques flagrantes. Sa création a montré le besoin d'un organe chapeautant le processus de privatisation.

- la méthode de privatisation est décisive dans le processus de privatisation. L'expérience macédonienne nous a démontré que la méthode de privatisation joue un rôle déterminant sur l'efficacité économique. Dans ce pays, la définition des droits de propriété est restée ambiguë étant donné la méthode de privatisation appliquée et la structure d'actionnariat qui en a résulté.

- le concept de privatisation payée et plus particulièrement la méthode de vente aux salariés et au *Management Teams* est intéressante car elle a « résolu » l'absence de liquidités dans le pays en permettant l'achat des entre-

prises par des investisseurs du pays mais elle est tout aussi ambiguë car elle ne permet pas de créer une structure d'actionnariat où il y aurait un contrôle effectif sur l'entreprise.

- si l'objectif latent de transiter les droits de propriété vers les privés a été relativement atteint, les objectifs de la privatisation n'ont pas été atteints: les droits de propriété demeurent mal définis. Les objectifs globaux de la privatisation n'ont été que très partiellement réalisés.

Mais est-ce que la réalisation de ces objectifs est uniquement fonction du programme de privatisation? Qu'est ce qui garantit une économie efficiente? Quelle est la part des autres facteurs influençant la réalisation de ces objectifs?

10. Bilan de la privatisation

Quelles leçons peut-on tirer de la stratégie macédonienne de privatisation? Peut-elle nous aider à rendre compte si des liens réels existent entre l'efficacité économique et la définition claire des droits de propriété? Si cela semblerait être le cas, de quoi dépendrait-elle? Quel est alors le rôle du politique dans ce processus? Nous essayerons de répondre à ces questions dans la partie suivante qui porte sur les leçons retenues de l'expérience de privatisation en Macédoine.

11. Les objectifs de la privatisation: que doit-on dégager de la privatisation en Macédoine?

PARTIE III: ANALYSE DES PRO- BLEMES DE LA PRIVATI- SATION: QUELLES LE- CONS RETENIR DE LA PRIVATISATION EN MACEDOINE?

Dans l'introduction et la problématique de notre recherche, nous avons précisé que notre but n'était pas l'étude du processus de privatisation en Macédoine en soi, mais de comprendre véritablement ce que représente la privatisation pour le processus de transition en Europe de l'Est. Notre objectif était aussi de comprendre quels aspects de la privatisation font l'objet de polémiques et pourquoi ces points de vues théoriques divergent. Le meilleur moyen de se rendre compte de ces oppositions théoriques était de voir comment se traduit la privatisation dans la pratique, d'où notre intérêt d'avoir développé l'étude de cas de la privatisation en Macédoine. Toutefois, la privatisation en Macédoine ne peut élucider la privatisation en Europe de l'Est. Par contre, elle peut nous servir d'appui dans l'affirmation ou la réfutation de certains postulats théoriques de la privatisation, notamment ceux

qui se réfèrent aux objectifs, aux programmes et à l'importance du processus lui-même.

Dans notre première partie du mémoire, nous avons développé une réflexion théorique sur la privatisation en Europe de l'Est de manière à pouvoir analyser la privatisation en Macédoine. Maintenant, nous aimerions voir ce que la pratique peut apporter à la réflexion théorique, que ce soit au niveau des objectifs, des techniques de privatisation appliquées et des facteurs externes au processus de privatisation. Ces questions ont été partiellement traitées lorsque nous avons développé l'aspect théorique de la privatisation et le bilan de ce processus en Macédoine; dès lors, nous aimerions mettre en rapport la privatisation dans ce pays avec la théorie sur les privatisations de manière à étayer des considérations plus générales et aussi de nous positionner par rapport à celles-ci.

11. Les objectifs de la privatisation: que doit- on dégager de l'exemple de privatisa- tion en Macédoine?

11. Les objectifs de la privatisation: que doit-on dégager de la privatisation en Macédoine?

Dans cette première partie de l'analyse, nous tâcherons de dégager des invariants entre la privatisation en Macédoine et notre cadre théorique sur les privatisations. Nous montrerons aussi les conflits existants entre les objectifs économiques, politiques et sociaux.

11.1 Peut-on considérer comme universels les objectifs économiques assignés à la privatisation?

La privatisation en Macédoine et le poids particulier accordé à celle-ci par l'élite politique et intellectuelle dans ce pays, montre l'importance que représente cet axe de la transition. Nous avons vu que les différentes réformes économiques yougoslaves initiées afin de se rapprocher des mécanismes de l'économie de marché n'ont pas abouti à des résultats significatifs étant donné le fait que la structure de propriété était collective et ambiguë. Les réformes économiques successives sous la Yougoslavie n'ont pas abouti à une meilleure efficacité économique en raison de l'incompatibilité des structures politiques d'autrefois avec le système de l'économie de marché. Ce

sont les mêmes facteurs qui ont bloqué d'autres tentatives dans les pays de l'Est. Il s'est avéré que la privatisation était la condition sine qua non pour débiter des réformes structurelles dans ces pays. A travers ce processus, des objectifs d'une importance particulière pour l'économie ont été visés, objectifs que nous connaissons déjà.

Est-ce qu'on peut déduire que les mêmes objectifs sont réellement poursuivis par le biais du processus de privatisation dans tous les pays de l'Est? Si des différences sont à relever, pourquoi différentes-elles et à quoi sont-elles dues? Quelles objectifs peut-on alors considérer comme inhérents à la privatisation en Europe de l'Est?

Dans notre partie portant sur la privatisation en Macédoine, nous avons pu vérifier qu'un certain nombre d'objectifs économiques poursuivis par le processus de privatisation dans ce pays sont relativement similaires à ceux que nous avons pu dégager dans la partie théorique de notre travail, c'est-à-dire l'amélioration de l'efficacité économique, la définition des droits de propriété, l'attrait des investissements étrangers, etc... . En ce qui concerne les objectifs politiques et sociaux, c'est-à-dire l'affaiblisse-

11. Les objectifs de la privatisation: que doit-on dégager de la privatisation en Macédoine?

ment du contrôle politique sur les décisions économiques des entreprises et la réparation des erreurs du passé, ils ne sont pas explicités dans le discours des responsables de la privatisation en Macédoine. Donc, si des différences sont à relever dans les objectifs assignés, c'est principalement au sujet des objectifs politiques. Toutefois cela est à comprendre dans le cadre spécifique de ce pays: c'est un des seuls pays qui n'a pas fait rupture avec son passé communiste étant donné le fait que c'est toujours la même élite politique qui est au pouvoir.

Cependant, nous pouvons aussi remarquer que certains objectifs économiques semblent être plus « privilégiés » par rapport à d'autres. Même si dans le discours des acteurs chargés de la privatisation on retrouve les objectifs globaux qu'est censée procurer la privatisation, dans l'action, cela s'est traduit autrement. Les objectifs du financement du budget de l'Etat et l'attrait des investissements étrangers ont été implicitement « écartés » en Macédoine, alors que ceux-ci sont considérés comme les principaux objectifs de la privatisation en Europe de l'Est et dans d'autres pays développés. De plus, la Macédoine est un pays qui manque cruellement d'investisseurs étrangers et elle est surendettée. Ce

paradoxe s'explique par le fait que, d'une part, ce pays se situait dans une zone qualifiée à risque pour des investissements étant donné le fait qu'elle se situait à la périphérie de la guerre en ex-Yougoslavie, et d'autre part, l'absence de capitaux locaux ne permettait pas de procurer des revenus à l'Etat. L'expérience de la Macédoine nous apprend deux choses: d'abord, si les chances réelles pour l'atteinte d'un objectif sont minces, même si celui-ci est incessamment repris dans le discours, on focalise les énergies sur d'autres objectifs. Ensuite, dans le processus de privatisation, il y a une hiérarchie d'objectifs et ceux se situant en haut de la hiérarchie ne sont pas nécessairement orientés vers une meilleure efficacité économique. Différentes motivations peuvent influencer les décideurs politiques dans la définition des objectifs économiques à poursuivre; la variable idéologique en est une par exemple. L'exemple macédonien est révélateur du fait que la poursuite des objectifs est aussi fonction d'un certain nombre de caractéristiques spécifiques à un pays. Cependant, des facteurs relativement généraux peuvent aussi être dégagés dans la poursuite des objectifs de la privatisation en Europe de l'Est: la volonté politique des gouvernements et son manque d'expérience dans ce

11. Les objectifs de la privatisation: que doit-on dégager de la privatisation en Macédoine?

domaine; les conditions économiques et politiques globales d'un pays; l'entrée en jeu de différents intérêts divergents en raison de l'implication dans le processus d'une multitude d'acteurs: la population, le Gouvernement, le lobby des managers, les « salariés » et les forces syndicales, etc... .

Les objectifs de la privatisation ne sont pas tous clairement explicités et nous avons pu démontrer que des objectifs intermédiaires ont été poursuivis dans le cadre de la privatisation en Macédoine. Néanmoins, étant donné la dimension systémique de la privatisation, un certain nombre d'objectifs inhérents à la privatisation ne peuvent pas être repoussés, plus particulièrement celui de l'institutionnalisation d'un nouveau régime de propriété basé sur la propriété privée. Sur l'application de ce dernier veillent les « Anges gardiens » des pays en transition (BM, FMI, ...) et nous avons pu voir cela en Macédoine lorsque pour l'année 1995, la privatisation d'un nombre déterminé d'entreprises a été exigée par la BM.

Dans une perspective globale, même si les objectifs de la privatisation relevant du court terme peuvent quelque peu différer d'un pays à l'autre, les objectifs du long terme poursuivis par le processus de privatisation reflètent

clairement l'engagement des pays de l'Est vers la création de sociétés capitalistes. La privatisation ne peut être considérée comme une solution miracle pour le décollage économique, mais comme un instrument pour s'acheminer vers des sociétés où de nouvelles règles du jeu seront attribués aux acteurs économiques et politiques. Notre exemple empirique nous a permis de constater deux autres faits liés au processus de privatisation: les objectifs de ce processus correspondent à un besoin réel de changement pour la population et que l'assistance extérieure est déterminante pour réussir ce marathon qu'est la privatisation et la transition en général.

Vu ce qui précède, nous pouvons donc avancer les déductions suivantes sur les objectifs de la privatisation:

- les objectifs de la privatisation n'ont pas tous les même poids.
- certains de ces objectifs ne sont réalisables à court terme car il s'agit de processus historiques évolutifs.
- si des ressemblances réelles sont à relever entre les objectifs de notre étude de cas et notre cadre théorique, c'est sur les objectifs qui ont un caractère systémique.
- les mêmes objectifs ne produisent pas les mêmes effets étant donné les conditions économiques initiales diffé-

11. Les objectifs de la privatisation: que doit-on dégager de la privatisation en Macédoine?

rentes dans chaque pays de Europe de l'Est.

11.2 Les objectifs économiques et socio-politiques: sont-ils compatibles?

La fonction de l'Etat dans le processus de privatisation et de transition est aussi de rompre avec le passé communiste, de réparer les injustices politiques, sociales et économiques du passé et de restituer les biens dont les citoyens ont été privés durant le communisme. Qu'est ce que la privatisation en Macédoine peut nous apporter sur ce plan?

Les habitants des pays de l'Est ont été privés des libertés individuelles fondamentales suite aux mesures autoritaires de ces régimes. Ils ont été privés de la possession de biens privés et de la satisfaction de leurs besoins matériels. La privatisation est censée réparer ces injustices et erreurs du passé, or l'ambiguïté de celle-ci consiste d'un côté à exprimer la volonté de faire justice à ces souffrances de ce passé, et parallèlement d'accélérer le temps pour rattraper un retard de plusieurs décennies. Il y a selon nous conflit

d'objectifs entre cette volonté de justice sociale et économique et la nécessité de performance économique qui implique des coûts sociaux. C'est une illusion de dire que les objectifs sociaux et politiques se réaliseront à court terme étant donné le fait que la transition implique des coûts sociaux supplémentaires dues aux thérapies de choc appliquées afin de stabiliser les paramètres macro-économiques de ces économies.

Nous avons vu qu'en Macédoine, la privatisation avait eu un impact psychologique très important sur l'acceptabilité des réformes. Cependant, cet impact dura uniquement durant la première vague des privatisations entre 1989 et 1991. Depuis le coup de frein donné à celle-ci et la chute du niveau de vie suite aux thérapies de choc, l'esprit en faveur des réformes n'a plus été aussi positif. La privatisation est alors vue comme un enrichissement personnel de la nomenklatura au pouvoir étant donné le fait que seule la population active avait été incluse dans la distribution de la valeur des entreprises. Dans cette population « élue », plus de la moitié n'avait pas la chance d'appartenir à une usine qui allait survivre. Le drame est qu'il y a une chute du niveau de vie et la privatisation ne semble pas aboutir aux

11. Les objectifs de la privatisation: que doit-on dégager de la privatisation en Macédoine?

objectifs qu'elle est censée procurer. De plus, ce pays est devenu une société d'abondance et le pouvoir d'achat a drastiquement chuté. Bref, l'exemple macédonien est révélateur de la difficulté à réaliser ces doubles, voire triples objectifs parallèlement. C'est une des raisons pourquoi les communistes sont revenus au pouvoir dans la plupart des pays de l'Europe de l'Est seulement deux ou trois ans après l'introduction des réformes économiques.

L'exemple macédonien de privatisation soulève un problème d'ordre éthique: c'est la même « élite » qui dirige la vie politique et économique du pays. Comment penser la vraie démocratisation de cette société ayant à la tête des hommes qui sont responsables des crimes commis contre des habitants de ce pays, que ce soient des dissidents ou des membres des minorités. La démocratisation et l'économie de marché sont censées rendre justice du point de vue politique mais aussi social et économique à ces gens et c'est l'inverse qui se produit, du moins pour l'instant. Les plus puissants hommes d'affaires sont les principaux responsables politiques du pays. Cette réalité est vécue par la population comme une grande injustice. Si la réalisation des objectifs sociaux est logi-

quement difficile, voire impossible dans les premières années de transition, les objectifs politiques semblent aussi relever du long terme. Même si le pluralisme et la démocratisation sont les mots d'ordre, l'enracinement de ceux-ci afin de constitution de sociétés qui ne sont pas en conflit avec la modernité semblent réalisables plutôt par le biais de la création d'une société civile et de la construction d'une culture politique et économique à moyen terme. La privatisation peut avoir une influence considérable sur ces différents aspects de ces sociétés et plus particulièrement sur leur démocratisation.

En conclusion de cette première partie de l'analyse, nous pouvons affirmer que les objectifs attribués à la privatisation sont révélateurs de l'importance que représente cette composante pour la transition économique et politique des pays de l'Est. La réalisation des objectifs de la privatisation est principalement fonction des programmes élaborés par les gouvernements des pays de l'Est.

11. Les objectifs de la privatisation: que doit-on dégager de la privatisation en Macédoine?

Cependant, nous pensons que l'accomplissement des objectifs de la privatisation ne peut être réduit à la seule composante des programmes de privatisation car d'autres facteurs externes à la privatisation peuvent influencer l'aboutissement aux effets recherchés par la privatisation. Dans les pages qui suivent, à l'aide de l'expérience de privatisation en Macédoine, nous montrerons quelle est l'influence des programmes de privatisation et des facteurs extérieurs à celle-ci dans la réalisation des objectifs économiques et socio-politiques assignés à la privatisation.

12. Les programmes de privatisation: facteur explicatif de la réalisation des objectifs de la privatisation

12. Les programmes de privatisation: facteur explicatif de la réalisation des objectifs de la privatisation

Dans notre première partie de l'analyse, à l'aide du processus de privatisation en Macédoine, nous venons de mettre en évidence les ambiguïtés des objectifs de la privatisation. Toujours en s'appuyant sur notre étude de cas, dans les sections qui suivent, nous aimerions pouvoir extraire quelques éléments importants des programmes de privatisation et les effets réels qu'ils peuvent avoir dans la réalisation des objectifs économiques, mais aussi politiques et sociaux. Il s'agira de vérifier certains postulats théoriques relatifs aux différents aspects des programmes de privatisation: l'ampleur, le rythme et la méthode.

12.1 *Quelle est l'importance réelle de l'ampleur de la privatisation sur la transition?*

Même si les droits de propriété qui ont résulté du processus de privatisation en Macédoine sont ambigus, le programme de privatisation a d'une part clairement délimité ce qui restera sous l'influence du public de ce qui sera considéré comme domaine d'activité économique privé. La privatisation a aussi permis de définir le statut légal des biens publics et des services publics et d'éclaircir les rapports entre l'Etat et les entreprises publiques. Cependant, l'ampleur de la privatisation et l'agenda des prochaines entreprises appartenant au domaine des services publics restent en suspens. Quelques secteurs, tels que les chemins de fer, et un certain nombre d'entreprises de production et de distribution de l'électricité sont déjà en cours de préparation pour la privatisation. La privatisation partielle des télécoms semble se réaliser au plus tard cette année: 35% du capital seront vendus à des tiers²⁴⁶. Selon le gouvernement, cela permettrait d'assurer des partenaires

²⁴⁶ *Nova Makedonija*, 29 juillet 1997

12. Les programmes de privatisation: facteur explicatif de la réalisation des objectifs de la privatisation

stratégiques étrangers étant donné l'implication de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD)²⁴⁷.

Nous avons vu qu'un certain nombre d'activités resteront sous le monopole public pour un certain nombre d'années mais sans préciser quelles sont les activités économiques sous monopole. Cette ambiguïté de l'ampleur peut avoir des incidences sur les intérêts possibles qui pourraient se manifester par des investisseurs étrangers. L'ampleur de la privatisation est décidée aussi en fonction des pressions des bailleurs de fond. La non clarification de l'agenda et de l'ampleur de la privatisation peut aussi être considérée comme une adaptation du programme de privatisation pour les intérêts électoraux du parti politique au pouvoir. L'année 1995 a été une année de privatisation massive des entreprises sociales. Cette vague de privatisations en 1995 est stratégique étant donné qu'à la fin de l'année 1994, des élections législatives et présidentielles avaient eu lieu et que les leaders politiques ne couraient pas de risques avec la privatisation de la majorité des entreprises. Dans ce sens on peut aussi comprendre la privatisation

des Télécoms en 1998, mais à la différence que cette privatisation se fait par la vente directe des biens, et plus comme pour les autres entreprises sociales par les biais de la vente aux ouvriers ou au *Management Teams*. Cette vente et les revenus qu'elle procurera, permettra peut-être d'amortir les chocs sociaux que la population de ce pays traverse et ainsi s'assurer le soutien de celle-ci pour les élections d'automne 1998.

Sur le plan général, nous pouvons donc réitérer l'argumentation selon laquelle l'ampleur de la privatisation est fonction de critères objectifs d'un pays, telle que la situation économique initiale, la nécessité de la mise en place d'infrastructures adéquates pour conduire la privatisation, l'état général des entreprises, les coûts politiques et sociaux qu'elle peut impliquer; celle-ci peut aussi être considérée comme un instrument stratégique des partis politiques au pouvoir afin d'assurer le soutien populaire pour leur élection. L'expérience de privatisation dans ce pays confirme aussi le fait que les entreprises privatisées en premier sont les plus performantes et que les « zones grises » de la privatisation resteront à la charge de l'Etat et des contribuables. La portée de la privatisation en Macédoine confirme la ten-

²⁴⁷ idem,

12. Les programmes de privatisation: facteur explicatif de la réalisation des objectifs de la privatisation

dance générale vers un désinvestissement quasi-total de l'Etat dans l'économie en Europe de l'Est. Nous pouvons aussi constater que le degré de désinvestissement de l'Etat dans l'économie est aussi un compromis entre les pressions internes et externes. En fait, l'ampleur de la privatisation met à jour un des principaux objectifs de la privatisation qui est celui du passage de ces pays vers un régime de propriété privé. L'atteinte d'un pourcentage de propriété privée suffisant permettrait ainsi d'assurer une économie où la logique de la rationalité deviendrait irréversible et par là même d'assurer une définition claire des droits de propriété. Mais est-ce que pour les pays de l'Est cela signifie-t-il la fin de la sphère publique et de l'influence de l'Etat dans l'économie et dans la société en général?

Nous avons vu en Macédoine que le grand avantage de la privatisation est qu'elle a d'une part délimité ce qui sera du ressort du domaine privé et du public, et d'autre part, elle a permis d'éclaircir les rapports entre l'Etat et les futures entreprises publiques et de mieux définir le statut de celles-ci. Si on s'appuie sur notre étude de cas, nous pouvons répondre à la question par l'affirmation qu'en Europe de l'Est, dans cette phase transitionnelle, l'Etat

restera l'acteur principal dans l'économie, mais que sa fonction changera progressivement au fur et à mesure de l'achèvement du gigantesque chantier des réformes. L'Etat continuera de jouer un rôle très important dans la conduite du processus de transition et de privatisation et d'autre part il se désengagera graduellement de l'économie. Dans cette phase de réformes, il devra donc se remettre en question lui-même et parallèlement à cela, il devra coordonner les changements. L'introduction du régime de propriété privée ne signifie pas la fin de l'action de l'Etat dans l'économie et de la sphère publique mais la définition de nouvelles règles du jeu. Le rôle de l'Etat dans le futur sera celui de régulateur de l'économie, de stabilisateur macro-économique et de correcteur des échecs du marché, comme les externalités, les disparités régionales ainsi que la réallocation et la redistribution des ressources.

Dans l'optique plus générale des pays de l'Est mais aussi des pays en voie de développement, la présence de l'Etat ne pose pas de problème lorsqu'il s'agit de domaines de biens publics ou des services publics. Cette action deviendrait préoccupante si celui-ci assistait, d'une manière ou d'une autre, les entreprises par la limi-

12. Les programmes de privatisation: facteur explicatif de la réalisation des objectifs de la privatisation

tation de la concurrence, en limitant les importations et en créant un régime préférentiel pour les entreprises du pays. Sur ce dernier point, des clauses plus favorables sont accordées aux entreprises des pays en transition pour une période déterminée par les organisations internationales de commerce. Cependant, sachant que ces conditions favorables ne sont pas éternelles, les pratiques rendant dépendantes les entreprises de l'assistance de l'Etat, qu'elles soient publiques ou privées, les pénalisent à long terme. Si les entreprises sont protégées, elles ne peuvent pas faire face à la concurrence étrangère dans cette époque de globalisation économique et financière qui a frappé à la porte de ces pays, et cela dès le début de la transition.

Le degré de désinvestissement de l'Etat est important car il permet de définir plus clairement un système de droits de propriété, car en son absence, les politiques de privatisation peuvent se complexifier et ne pas aboutir à l'institutionnalisation d'un régime de propriété privé. Le problème réside dans le fait que l'Etat est à la fois acteur (player) et législateur (lawmaker) sur la scène économique et que la frontière entre les deux est beaucoup plus floue dans une société qui a un régime de propriété instable,

surtout lorsque l'Etat a des quasi-monopoles sur certains biens. Nous avons pu nous rendre compte de cette problématique étant donné que cette frontière est très floue en Macédoine compte tenu de la structure de propriété qui a résulté du processus de privatisation: un régime de propriété « ni-ni ». Cette situation risque de perdurer tant qu'il n'y aura pas transvasement complet de la propriété vers des propriétaires clairement définis. Ainsi, la frontière entre la sphère publique et privée sera plus transparente et les « règles du jeu » seront plus claires. Cependant, il est difficile d'imaginer cela à court terme en raison de l'instabilité politique de ces pays mais aussi en raison de l'inachèvement du processus de privatisation lui-même. S'il y a transvasement de la propriété vers des privés, la concentration de la propriété dans les mains d'un propriétaire dominant peut aussi se faire au grand dam du développement d'un marché des capitaux car les corporate governance peuvent empêcher la vente des actions à l'extérieur de l'entreprise. C'est pour cette raison que la bourse de Skopje est inactive depuis sa création.

L'ampleur de la privatisation est donc un aspect substantiel dans la poursuite des objectifs de la privatisation, car

12. Les programmes de privatisation: facteur explicatif de la réalisation des objectifs de la privatisation

elle permet d'aboutir à un des objectifs fondamentaux de la privatisation qui est celui du rééquilibrage entre la sphère publique et économique en Europe de l'Est et à l'aboutissement d'un régime de droits de propriété privée. Donc, l'ampleur est un des pivots des programmes de la privatisation. Toutefois, d'autres aspects ont des impacts tout aussi considérables, comme par exemple la rapidité du processus.

12.2 La vitesse de la privatisation: un débat stérile ou un impératif fondé?

Dans notre développement théorique, nous avons soulevé un problème particulier qui est lié à la rapidité de la privatisation. Il s'agissait de la question faut-il restructurer avant ou après la privatisation? L'étude de cas de la Macédoine nous a permis de relever un autre élément qui a aussi largement contribué au rythme de la privatisation: il s'agit de l'existence d'un lobby de managers, donc de politiciens, qui ont freiné le processus de privatisation. Même si ce dernier problème a été mentionné dans notre développement théorique, nous ne lui avons pas ac-

cordé d'importance suffisante. Dans ce qui suivra, nous tâcherons de montrer l'influence que peut avoir l'existence du lobbying sur le rythme de la privatisation, mais aussi d'apporter nos opinions sur la restructuration en s'appuyant sur notre étude de cas.

Les analystes plus « indépendants » et les partis politiques d'opposition font des critiques virulentes au Gouvernement de Macédoine pour avoir privilégié un certain lobby de directeurs en leur donnant le temps de s'enrichir personnellement par le biais de la distribution « d'actions internes » et par la « privatisation spontanée ». Ces critiques ont leur part de vérité si l'on observe ce qui s'est passé en Macédoine et si l'on recherche une explication rationnelle à cette attente de plusieurs années pour commencer réellement la privatisation. Ce pays s'est engagé vers la transition économique depuis 1989 et au lieu d'élaborer un nouveau texte législatif sur la privatisation immédiatement après qu'il s'est avéré que la loi yougoslave sur les privatisations était inefficace, comme l'ont fait les autres républiques, elle a continué à appliquer à plein régime cette loi, alors que cette loi avait été qualifiée en 1991 de fiasco par les actuelles têtes dirigeantes de l'Agence de privatisation. Même si la privatisa-

12. Les programmes de privatisation: facteur explicatif de la réalisation des objectifs de la privatisation

tion « par le bas » a été vivement encouragée par les politiques, elle n'a pas eu la force nécessaire pour engendrer un changement économique structurel. Sachant que les entreprises allaient être privatisées, donc évaluées, les directeurs ont eu intérêt à ne pas changer les choses et ont pratiqué l'attentisme. Selon nous, le Gouvernement de Macédoine, par cette politique de privatisation, en privilégiant le lobby de directeurs, a privilégié un groupe bien déterminé d'acteurs ayant les mêmes filiations idéologiques que le parti politique au pouvoir. De cette manière, le Gouvernement a indirectement étendu son contrôle sur l'économie. La « néo-nomenklatura » assurera de cette manière le soutien politique et financier pour les campagnes électorales du parti au pouvoir. Des scandales de cette nature ne manqueraient pas en Macédoine²⁴⁸.

L'étude de privatisation en Macédoine nous a donc permis de réaliser ce que représentent les pressions des lobbys sur la rapidité de ce processus. Compte tenu de sa situation initiale relativement en avance en comparaison avec les autres pays de l'Europe de l'Est, en pratiquant l'attentisme, l'économie de ce pays a complètement

stagné pendant un certain nombre d'années qui ont suivi les premières réformes économiques. Même si cette lenteur est à comprendre en intégrant le contexte historique de ce pays, l'attente a contribué d'une façon non-négligeable à la mise en marge des entreprises publiques et au délabrement de l'économie en général. Donc, en l'absence d'une privatisation institutionnelle et en présence d'une privatisation « spontanée » de plus en plus accrue, l'avenir des entreprises sociales a été de plus en plus sombre.

Les phénomènes de ce type renforcent malheureusement le discours théorique qui privilégie une privatisation aussi rapide que possible et que toute forme de privatisation se justifie dès le moment où la propriété passe aux mains des privés; ceci afin d'éviter la privatisation spontanée (voir point 3.2). La privatisation macédonienne réifie, à tort, la principale thèse de ce courant qui est celle que les entreprises publiques (sociales) ne seraient pas à même de s'adapter à un environnement de libre marché et de concurrence. Toutefois, le discours de ce courant est à relativiser dans l'optique générale de l'Europe de l'Est. Toute forme de privatisation n'est pas bonne à prendre car elle peut avoir des effets contre-productifs en relation avec les

²⁴⁸ *Dnevnik*, 4 août 1997

12. Les programmes de privatisation: facteur explicatif de la réalisation des objectifs de la privatisation

objectifs de la privatisation. Par contre, l'absence de privatisation institutionnelle peut effectivement induire la cessation de tout effort de restructuration et d'amélioration des performances de la part des entreprises publiques. Par conséquent, dans une perspective plus générale, une privatisation institutionnelle plus rapide doit donc être considérée comme un impératif rationnel qui permet d'assurer une transparence des programmes de privatisation, d'éviter une destruction du tissu productif des entreprises publiques et les répercussions négatives de celle-ci sur l'équilibre macro-économique.

Le deuxième problème soulevé par le rythme des privatisations est la question des restructurations. Nous avons vu que les 25 plus grandes entreprises ont été restructurées en Macédoine et que cela a permis de régler un certain nombre de questions, notamment l'épurement de leurs dettes et l'élimination du chômage fictif. Ce processus n'a pu commencer qu'avec la mise en place de la législation sur la privatisation, or cette dernière n'est venue qu'à un moment où les grandes entreprises n'avaient plus rien à perdre. Donc, les grandes entreprises ont été vouées à une mort lente et le temps qui a été mis pour commencer leur restructuration a joué en leur défaveur. Selon un

des porte-paroles de la privatisation en Macédoine, la décision de restructurer après la privatisation a été prise afin d'éviter des frais car la restructuration coûterait cher, et qu'ils auraient laissé ce soin de restructuration aux privés car de meilleurs résultats pourraient être obtenus si la restructuration est exécutée par les nouveaux propriétaires privés²⁴⁹. Cependant, en considérant la structure de propriété des nouvelles entreprises, des véritables restructurations n'auront pas lieu avant qu'il y ait un propriétaire dominant dans l'entreprise. Dans des programmes de privatisation rapides, la restructuration est exécutée après la privatisation, ce qui est le cas en Macédoine mais à la différence que le programme de privatisation est très lent. Cette particularité de la non restructuration avant la privatisation et la lenteur dans la conduite de la privatisation constitue, selon nous, un paradoxe du programme de privatisation en Macédoine. Dans ce contexte, la restructuration des entreprises aurait dû être effectuée avant la privatisation, car cela aurait permis d'améliorer la performance des entreprises pas en-

²⁴⁹ HADZIVASILEVA-MARKOVSKA, V., « Privatizacija vo Republika Makedonija » [La privatisation en République de Macédoine]; op. cit., p. 125

12. Les programmes de privatisation: facteur explicatif de la réalisation des objectifs de la privatisation

core privatisées et d'évaluer les entreprises à leur valeur réelle.

La restructuration des entreprises en Macédoine est révélatrice de cette problématique des pays de l'Est. En fait, lorsque un pays s'est investi dans un programme de privatisation lent, la restructuration devrait s'effectuer avant la privatisation, car la privatisation des entreprises ne signifie pas nécessairement qu'elles seront restructurées une fois privatisées; ceci compte tenu du fait que la structure de la propriété peut demeurer ambiguë après la privatisation. Même s'il est difficile d'élaborer une théorie générale de la restructuration en raison des différentes réalités objectives à l'Est, on peut néanmoins confirmer le fait que la restructuration avant la privatisation est inévitable pour les « éléphants blancs ». Elle permet, d'une part de décharger l'Etat d'un fardeau financier lourd et d'autre part, de préparer les entreprises publiques à la concurrence, donc d'améliorer leur compétitivité. Cela permet à un certain nombre d'entre-elles de survivre et peut-être de s'épanouir en tant qu'entreprise publique qui opère dans un environnement de marché sans passer par la privatisation.

Bref, la vitesse de la privatisation, et plus particulièrement celle de la privatisation institutionnelle, représente un facteur non négligeable dans la réalisation des objectifs économiques de la privatisation et plus particulièrement celui de l'efficacité économique. Toutefois, le rythme de la privatisation institutionnelle et structurelle dépend aussi de la méthode de privatisation choisie. C'est ce que nous débattons dans la section suivante.

12. Les programmes de privatisation: facteur explicatif de la réalisation des objectifs de la privatisation

12.3 Les méthodes: l'enjeu fondamental des programmes de privatisation

La privatisation en Macédoine nous a permis de rendre compte que des contraintes objectives peuvent peser en faveur d'une méthode plutôt que d'une autre: la situation initiale du pays au moment de la transition, l'existence ou pas d'un consensus social pour les réformes, les pressions des institutions internationales financières, les coûts politiques électoraux que peut entraîner l'application d'une méthode, la position des partis de l'opposition sur le choix de la méthode et leur force électorale; et enfin, l'existence ou pas de forces politiques populistes qui profiteraient des faiblesses d'une méthode pour la dénoncer auprès d'une opinion publique en principe très sensible aux mesures affectant leur standard de vie etc... . En Macédoine, la méthode de « vente gratuite » a été une décision purement politique. Pour des raisons liées à l'absence de capitaux locaux et au contexte politique interne mais aussi à l'existence d'intérêts particuliers chez certains groupes de dirigeants des entreprises, la privatisation s'est étendue qu'aux « employés » des entreprises. Donc, des critères politiques

mais aussi idéologiques peuvent entrer en ligne de compte dans l'adoption d'une méthode de privatisation, car à travers la méthode de privatisation on sélectionne les futures propriétaires des entreprises.

Lorsque nous avons étudié le choix de la méthode de privatisation en Macédoine, nous avons pu constater que ce choix dépend aussi du sens qu'on veut donner à la privatisation et à la transition en général. On peut dégager la stratégie de privatisation d'un pays à partir de sa méthode de privatisation. Même si la méthode est censée ne constituer qu'un aspect « technique » de la privatisation, elle occulte des enjeux fondamentaux. Les différents aspects de la méthode et le choix de celle-ci déterminent la réalisation d'un nombre d'objectifs de la privatisation. Dans la méthode de privatisation on peut deviner la philosophie de la privatisation et c'est à travers celle-ci que les Gouvernements peuvent poursuivre des objectifs intermédiaires. Nous en sommes venus à cette conclusion, car nous avons dû nous référer au choix de la méthode dans presque chaque aspect de la privatisation que nous avons traité.

En théorie, le choix de la méthode doit être aussi rationnel, c'est-à-dire qu'il

12. Les programmes de privatisation: facteur explicatif de la réalisation des objectifs de la privatisation

doit être calculé en fonction de critères objectifs suivants: l'épargne existant dans le pays, l'état des finances du pays, la structure de la propriété et l'état général des entreprises, le statut des entreprises dans l'ancien système, l'existence ou pas d'acheteurs potentiels, etc... . La cible visée par le choix d'une méthode peut être quantitatif, qualitatif ou les deux à la fois. Un choix quantitatif se réfère à la population cible, alors qu'un choix qualitative peut englober la poursuite d'objectifs plus spécifiques ou conjoncturels. Lorsque par exemple, on veut inclure une population restreinte du pays et en même temps on veut remplir les caisses de l'Etat, on se déterminera pour la méthode de vente aux enchères. Si on veut que ce soit une couche prédéterminée, alors on limite l'accès des ventes aux nationaux. Donc la méthode est une question malléable selon les objectifs poursuivis par les politiques. Si par exemple l'objectif fixé de la privatisation est de remplir les caisses de l'Etat et d'assurer à moyen terme une efficience économique, on se déterminera pour la méthode de vente aux enchères (vouchers). Si l'objectif est d'amortir les conséquences sociales, on se déterminera pour la méthode de privatisation qui nécessite du temps pour son application ou alors on combinera la méthode

de vente avec celle de distribution de masse.

Dans la partie théorique, nous avons dressé les tenants et les aboutissants des méthodes de vente et de distribution de masse. Cependant, il est difficile de retenir des leçons plus générales à partir de la méthode de privatisation en Macédoine car nous avons à faire à une méthode qui est une symbiose de plusieurs éléments oscillant entre l'héritage autogestionnaire des entreprises sociales, la méthode de vente de gré à gré et de distribution de masse. Cette particularité de la méthode de privatisation est accentuée par le fait que son modèle de privatisation dominant est la vente au *Management Teams*. Si des « leçons » plus spécifiques sur la méthode de vente en Macédoine sont difficiles à retenir en raison de sa particularité, des réflexions plus générales sur la méthode de privatisation seraient utiles. Nous pouvons donc retenir les leçons suivantes:

- la méthode de privatisation est l'aspect « technique » le plus important de la privatisation, car elle peut avoir des répercussions plus générales sur la privatisation, mais aussi sur toute la réforme économique.

12. Les programmes de privatisation: facteur explicatif de la réalisation des objectifs de la privatisation

- les deux principales méthodes de privatisation en Europe de l'Est sont caractérisées par différentes sous-méthodes et elles ne procurent pas tous les effets qu'on attend généralement d'elles, d'où la nécessité de relativiser aussi les différentes réalités à l'Est.

- la méthode de vente est caractérisée par différents inconvénients (évaluation et lenteur) et elle se prête à plus d'instrumentalisations par les décideurs politiques. Le principal inconvénient est l'évaluation des entreprises: celle-ci coûte chère et peut faire l'objet de malversations flagrantes par les dirigeants des entreprises.

- les sous-méthodes de vente, telle que la vente au *Management Teams*, ne sont pas démocratiques ni efficaces, et la méthode de vente directe est au moins efficace sur le plan des revenus qu'elle peut procurer à l'Etat et des investisseurs qu'elle peut attirer.

- la méthode de distribution de masse est une méthode préférable dans le contexte de la privatisation en Europe de l'Est étant donné qu'elle est plus efficace et plus démocratique.

En conclusion de cette deuxième partie de l'analyse, nous pouvons dire que l'étude de cas de la Macédoine nous a aidés à apporter des éléments de réponses théoriques sur les effets des programmes de privatisation sur la réalisation des objectifs économiques, politique et sociaux du processus de privatisation. Le programme de privatisation peut directement affecter la quasi-totalité des objectifs de la privatisation. Néanmoins, si des difficultés peuvent être relevées dans la réalisation de ceux-ci, et plus particulièrement celui de l'efficacité économique, peut-on les réduire au seul fait de la privatisation? C'est ce que nous allons voir dans la troisième partie de notre analyse.

13. Quels sont les effets réels de la privatisation sur l'efficience économique?

13. Quels sont les effets réels de la privatisation sur l'efficience économique?

Dans les pages qui suivent, nous allons analyser quelle est l'influence des facteurs « externes » à la privatisation sur la réalisation des objectifs du processus de privatisation. Il s'agira de savoir s'il y a des effets réels sur l'efficience économique avec le passage de la propriété publique vers les privés.

13.1 L'Objectif de l'efficience économique, est-il l'oeuvre de la seule privatisation?

Nous pensons que les programmes de privatisation peuvent avoir des influences directes sur les efficacités allocatives et productives des entreprises, mais que l'efficience est aussi fonction d'autres facteurs qui ne sont pas oeuvre de la seule entreprise et de son statut. Il s'agit de la régulation de l'environnement dans lequel les entreprises opèrent, du degré de compétiti-

tivité régnant dans un pays et enfin de la situation politique générale.

La régulation de l'environnement dans lequel les entreprises opèrent suppose d'une part la création d'un cadre légal qui permettrait de créer les conditions au fonctionnement d'une économie de marché et d'autre part l'institutionnalisation de mécanismes « self-enforcing » de marché. Dans un régime de propriété privée, le système légal « plays the extremely important role of clarifying the exact scope of various entitlements and laying down the rules according to which property rights can be exercised »²⁵⁰. La complexité de l'économie de marché nécessite la production d'un arsenal juridique régissant l'activité du marché et la fixation des points cardinaux au sein desquels les acteurs, privés ou publics pourront opérer. Toutefois, à ce sujet, nous partageons l'opinion de Frydman et Rapaczynski que « [t]he development of the regulatory system, much as the development of other economic institutions, is therefore not an outcome of a fully rational choice of 'optimal' solutions, but a gradual, incremental, path dependent, and to a large extent contingent historical pro-

²⁵⁰ FRYDMAN, R., RAPACZYNSKI, A., op. cit., p. 170

13. Quels sont les effets réels de la privatisation sur l'efficacité économique?

cess »²⁵¹. En effet, dans des conditions ordinaires, le cœur de l'institution de la propriété est l'objet (matter) de « unquestioned and largely unreflected social and economic practices created through a long evolutionary development. This does not just mean that a 'culture' of respect for property must exist in a society in which property are effective, but also that most property-related arrangements in an advanced economy involve various self-enforcing mechanisms ingrained in the incentive systems of spontaneous economic behaviour, and that the system is only able to police a thin layer of aberrational occurrences. But this background of self-enforcement may be absent from the privatization policies in the period of transition, with the result of precluding an effective establishment of the property rights intended by the policymakers »²⁵².

En ce qui concerne le degré de concurrence en Macédoine, elle semble pour l'instant relativement sous-développée et cela pour plusieurs raisons: l'extrême lenteur du processus de privatisation; l'absence de rivaux sérieux aux différentes grandes entreprises économiques récemment priva-

tisées; la quasi-inexistence d'investissements étrangers, etc... . L'absence du potentiel interne au pays pour créer un climat de compétitivité n'a donc pas été comblée par des investisseurs extérieurs au pays qui possèdent de grands moyens financiers et matériels. Ces derniers ont été fortement découragés d'investir dans un pays confronté à une situation politique défavorable. Des milliers d'entreprises ont été créées en Macédoine, mais pour l'instant, elles n'ont pas la capacité matérielle de concurrencer les « éléphants blancs ». En l'absence de concurrents sérieux, les « éléphants blancs » ne sont pas sous une pression suffisante pour améliorer l'efficacité allocative et productive. Nous pouvons donc affirmer que la privatisation d'une entreprise ne signifie pas la fin de son monopole car il se peut très bien qu'un monopole privé se substitue à un monopole public. Si la concurrence fonctionne dans le contexte actuel en Macédoine, c'est seulement entre les petites et moyennes entreprises. Donc, la concurrence constitue une condition sine qua non à l'efficacité allocative et productive d'une entreprise.

Ce dernier point nous amène à rechercher un autre facteur plus spécifique qui expliquerait l'inefficacité des en-

²⁵¹ *ibid*, p. 173

²⁵² *ibid*, p. 175

13. Quels sont les effets réels de la privatisation sur l'efficacité économique?

treprises privatisées en Europe de l'Est. Il s'agit de la situation sociale et des crises politiques auxquelles ces pays sont confrontés dans cette phase transitionnelle. Dans un contexte social et politique fragile, on peut mal imaginer l'application de mesures plus drastiques en faveur d'une efficacité économique. Les facteurs socio-économiques et politiques doivent être pris en considération, car ils contribuent à créer un climat peu propice aux réformes et par là à l'amélioration de l'efficacité. Cependant, le contexte socio-politique et les conséquences sur leurs économies peuvent aussi servir d'alibi aux gouvernements pour justifier les retards et les dysfonctionnements dans la conduite de la transition et du processus de privatisation. Cet alibi est selon nous insuffisant car si la privatisation structurelle nécessite du temps et ne peut facilement s'effectuer en raison de différents obstacles de nature politique ou sociale, la privatisation institutionnelle peut se mettre en place dès le début des réformes, c'est-à-dire la privatisation « understood not as a mere ownership transfer, but as a comprehensive reform intended to liberate the productive forces of a society, is a prototype of a microeconomic restructuring process, in which the elements of design must work in tandem with unpredictable,

spontaneous evolution of economic institutions »²⁵³.

Donc, le simple passage à la propriété privée ne peut à lui seul assurer l'efficacité économique. Cela nous amène à élargir le débat et introduire la question de savoir si des liens réels existent alors entre la propriété privée et l'efficacité économique?

13.2 Propriété privée, marché et efficacité économique: quels liens?

Par les courants économiques libéraux, un automatisme est établi entre la propriété privée et l'efficacité économique en mettant fortement l'accent sur plusieurs aspects: la motivation des agents économiques privés pour le profit; l'allocation efficace des ressources rares, notamment celle de la compétence économique; l'inefficacité présumée des managers d'Etat; le conflit qui existerait entre la raison d'être d'une entreprise publique et la réalisation de richesses ainsi que la prise de risques, etc... . Ces thèses tranchées en faveur de la privatisation

²⁵³ *ibid*, p. 173

13. Quels sont les effets réels de la privatisation sur l'efficacité économique?

sont à relativiser car dans la théorie économique, il n'y a pas de liens solides entre la propriété privée et l'efficacité économique²⁵⁴. Si des liens solides sont établis, c'est entre l'efficacité et l'économie de marché. Les entreprises, qu'elles soient privées ou publiques, sont plus efficaces si elles opèrent dans un système d'économie de marché, c'est-à-dire si elles sont plus indépendantes, décentralisées et lorsque prédomine la concurrence. Cette transition vers le marché passe par la création d'un cadre légal de marché, par l'élaboration d'une politique de concurrence, par le développement d'un marché des capitaux et d'un marché de l'emploi.

Les mesures légales passent par l'élaboration de dispositions constitutionnelles, de textes légaux tels que le droit des entreprises, les lois et règlements régissant les relations des entreprises avec leurs actionnaires, leurs créanciers et l'administration des impôts, le droit du travail etc... . L'élaboration de politiques de la concurrence signifie d'une part la stimulation de celle-ci par la démonopolisation, par la suppression des prix et la libéralisation des importations, et d'autre part, le contrôle contre les en-

traves à la concurrence, qu'il s'agisse de fusions et d'acquisitions qui réduisent les rivaux potentiels, l'effet de notoriété ou l'entente implicite entre les grandes entreprises. La réforme fiscale consiste principalement dans la réorientation des dépenses publiques vers le financement des infrastructures, de la protection sociale et des services publics. La réforme fiscale devra se préoccuper de l'ajustement entre les revenus et les dépenses de l'Etat; de l'utilisation efficace des facteurs de production; d'une répartition moins inégalitaires des revenus et de la richesse; d'un allègement des procédures administratives; et enfin, d'un rapprochement avec les régimes fiscaux étrangers. La réforme du système financier signifie la création d'un marché des capitaux où les banques se situeraient du côté de l'offre des crédits et les entreprises du côté de la demande. Avec ce système, les crédits ne sont plus accordés à des taux ne reflétant pas la rareté du capital. Enfin, l'économie de marché génère un marché de l'emploi. Avec ce marché, le chômage déguisé deviendrait un chômage réel et des allocations-chômage seraient allouées aux sans emploi et licenciés des entreprises. La privatisation conditionne fortement le changement et la création de l'économie de marché, mais l'efficacité n'est possible

²⁵⁴ HOLCBLAT, op.cit., p. 104

13. Quels sont les effets réels de la privatisation sur l'efficience économique?

qu'en intégrant cet environnement très complexe. Une économie de marché ne peut donc exister sans un seuil de régime de propriété privée mais la privatisation ne signifie pas automatiquement passage à une économie de marché. Le modèle du marché est un produit historique des sociétés occidentales où une constellation de facteurs économiques, mais aussi sociaux et idéologiques s'imbriquent.

Alors, pourrait-on imaginer une amélioration de la performance des entreprises publiques en Europe de l'Est sans transiter par la privatisation? En fait, au vu des expériences en Europe de l'Ouest et dans d'autres pays développés, des entreprises publiques ont fonctionné dans une économie de marché et lui ont été « largement fonctionnelles »²⁵⁵. Donc, l'argument de l'efficacité d'une entreprise privée ne peut être évoqué comme un argument suffisant pour privatiser les entreprises publiques en Europe de l'Est. La performance des entreprises publiques peut s'améliorer si par exemple des méthodes de gestion privée sont appliquées et des contrats incitatifs se concluent entre l'Etat et des managers privés. De plus, dans certains secteurs, la concurrence est limitée en

raison de la nature de l'activité et de l'impossibilité de concurrence. Dans ces secteurs, la privatisation ne peut jouer un rôle significatif. De plus, la privatisation d'un certain nombre d'activités qui peuvent affecter un nombre de questions tels que la sécurité ou l'environnement pose problème. Cependant, la privatisation des principales activités purement économiques en Europe de l'Est est un impératif compte tenu des dysfonctionnements structurels qu'ont hérité ces pays. Il faut donc être clair que la privatisation en Europe de l'Est est une réelle nécessité historique. Nous espérons avoir démontré que la privatisation a un rôle crucial à jouer dans le processus de transition mais qu'elle ne doit pas être vue comme une solution toute faite. Le changement doit s'effectuer sur tous les plans.

Avec l'avènement de la globalisation de l'économie et les pressions financières de plus en plus accrues sur l'Etat, un trend en faveur de la privatisation semble se confirmer graduellement partout dans le monde. La privatisation est un sujet qui affecte aussi les pays développés depuis l'avènement du néolibéralisme et les idéologies de déréglementation et de libéralisation de leurs économies. L'argument de l'efficacité est repris dans ce

²⁵⁵ idem,

13. Quels sont les effets réels de la privatisation sur l'efficacité économique?

discours et cela peut créer une certaine analogie avec la privatisation en Europe de l'Est. Une telle comparaison de la privatisation peut induire en erreur, car les entreprises publiques en Europe occidentale et dans d'autres pays développés sont incomparables du point de vue de leur efficacité et de par leur expérience dans le marché.

Il est vrai aussi que la privatisation dans les pays en transition est une pré-condition aux aides et crédits de restructuration des différents secteurs par les institutions financières internationales. Même si les bailleurs de fonds sont montrés du doigt par la littérature critique sur le développement, le rôle des institutions financières a été plutôt positif dans les pays de l'Est et en Macédoine. L'assistance n'a pas été seulement pécuniaire, mais aussi technique et dans le domaine du savoir-faire, comme ce fut le cas par exemple avec le programme élaboré avec la Banque Mondiale pour la restructuration des 25 « perdantes ». Le rôle de la Banque Mondiale a aussi été significatif lorsque des pressions ont été exercées sur le gouvernement de Macédoine afin qu'il accélère le processus de privatisation institutionnelle mais aussi structurelle étant donné que ce processus était caractérisé par des anomalies alarmantes. Nous

pensons que l'arrière fond de ces conditionnements des institutions financières internationales est à la fois économique et politique: accélérer le temps afin de « rattraper » le retard de plusieurs décennies et de construire des sociétés capitalistes où prédominerait un régime de propriété privée.

En conclusion de l'analyse des problèmes de la privatisation en Europe de l'Est, nous pouvons donc déduire que le processus de privatisation est un aspect complexe de la transition. L'expérience macédonienne de ce processus nous a permis d'observer plus clairement les différents aspects de la privatisation de manière à souligner sa dimension systémique et les problématiques qui peuvent se poser dans la conduite de ce processus. La mise en rapport de la théorie sur les privatisations et la privatisation en Macédoine a été un exercice intellectuel utile pour nous, car nous avons pu ainsi ponctuer certains aspects particuliers de la privatisation et apporter nos opinions sur certains postulats théoriques, que se soit sur les objectifs poursuivis, sur les programmes ou les stratégies de privatisation et sur le rôle réel que peut avoir la privatisation dans la réalisation d'un certain nombre d'objectifs assignés à celle-ci. La comparaison des objectifs nous a aidés à

13. Quels sont les effets réels de la privatisation sur l'efficience économique?

relativiser l'universalité des objectifs et montrer qu'il peut y avoir des décalages dans la poursuite des objectifs entre le discours et la réalité concrète et que les objectifs manifestes peuvent en cacher des objectifs latents. La mise en perspective du programme de privatisation en Macédoine avec les théories sur les programmes de privatisation, conceptualisées à partir des expériences de la privatisation en Europe de l'Est et d'autres pays en voie de développement, nous a permis de conforter l'idée que ceux-ci sont d'une importance particulière pour l'accomplissement des objectifs de la privatisation.

En fouillant les différents instruments « techniques », c'est-à-dire l'ampleur, la rapidité et surtout les méthodes, nous avons pu découvrir que les stratégies de privatisation sont les programmes de privatisation. Le dernier point de l'analyse nous a servi à appuyer notre point de vue sur les privatisations qui est le suivant: la privatisation est un mal nécessaire mais pas suffisant pour la réforme économique car d'autres facteurs influencent l'aboutissement aux « missions » assignées à la privatisation. Nous avons pu ainsi relativiser le point de vue théorique qui voit dans la privatisation le remède miracle qui soignerait les plaies du communisme à coup de bâton magique.

14. Conclusions

A travers la synthèse écrite de notre recherche, nous avons montré que la privatisation est la pierre angulaire du processus de transition. Dans l'objectif de saisir la complexité que représente la privatisation, nous avons intégré les contextes politique et sociaux liés à celle-ci. Nous avons donc adopté un regard à la fois économique et politologique sur ce processus en Europe de l'Est. Nous pensons avoir abouti aux résultats recherchés en ayant combiné la construction d'un modèle théorique sur les privatisations en Europe de l'Est et l'étude de cas de la privatisation en Macédoine. A présent, nous aimerions synthétiser notre recherche de manière à faire émerger les points principaux de notre travail. Ensuite, nous ouvrirons de nouvelles pistes de recherches relatives au processus de privatisation en Europe de l'Est.

14.1 Aspects théoriques et empiriques de la privatisation

Deux axes théoriques ont caractérisé notre partie théorique portant sur les privatisations en Europe de l'Est. Cependant, avant d'avoir développé ces

deux axes, nous avons dû souligner le caractère particulier de la privatisation dans ces pays et à montrer qu'il s'agit d'une nécessité historique. Nous avons dû montrer que d'une part, l'inefficacité de l'entreprise socialiste, et d'autre part, les incompatibilités du modèle prépondérant de la propriété collective avec le modèle de l'économie de marché, étaient les deux principales raisons d'un besoin de changement économique structurel. Le fait d'avoir souligné ces deux aspects nous a aidés à mieux montrer la particularité de ce phénomène en Europe de l'Est, ainsi que l'existence de différences de nature et d'objectifs avec la privatisation en Europe de l'Ouest. Ayant défini l'étude de la privatisation en tant qu'axe de transition, nous nous sommes retrouvés confrontés au problème suivant: quelle privatisation étudier? En fait, dans la littérature traitant de la transition, ce terme englobait trois sens: celui de l'autonomisation des entreprises par rapport à l'Etat; la privatisation « par le bas »; et enfin, la privatisation au sens étroit du terme, c'est-à-dire le transfert des droits de propriété vers les privés. Nous nous sommes décidés d'étudier ce dernier sens de la privatisation car elle comportait une dimension systémique: elle est un instrument permettant le pas-

14. Conclusions

sage à un nouveau régime de propriété.

Le **premier axe théorique** des privatisations en Europe de l'Est a consisté à mettre en évidence les objectifs poursuivis par ce processus. Nous avons vu que deux catégories d'objectifs sont attribués à ce processus: économiques, mais aussi politiques et sociaux. Dans la première catégorie des objectifs entrent ceux ayant un caractère plutôt macro-économique, c'est-à-dire le financement du budget de l'Etat et l'attrait des investissements étrangers; et ceux proches à l'efficacité micro-économique, c'est-à-dire l'amélioration de l'efficacité productive et allocative et l'institutionnalisation d'une *corporate governance*. Dans la deuxième catégorie sont inclus les objectifs de l'autonomisation des décisions économiques par rapport aux politiques et la « réparation » des injustices et erreurs du passé.

Après l'étude de ces objectifs attribués à la privatisation, nous sommes arrivés aux conclusions suivantes:

- la privatisation agit sur les aspects fiscaux et monétaires du budget de l'Etat; mais ceci dépend fortement de la stratégie de privatisation adoptée.
- la privatisation est un moyen, par excellence, d'attirer des investissements étrangers. Le volume de ceux-ci dépend de la possibilité qui leur est laissée d'acquérir des parts d'entreprises; cette décision d'investissement étant tout autant conditionnée par la situation économique et politique générale.
- la nécessité de créer un nouveau régime de propriété est indispensable en Europe de l'Est; ceci compte tenu du fait que la définition des droits de propriété est une des exigences inconditionnelles du système d'économie de marché. De plus, le régime de propriété privé procure des avantages incontestables au niveau de la satisfaction des besoins des consommateurs.
- l'efficacité économique semble être un objectif plus controversé, car celle-ci peut aussi être atteinte dans une entreprise publique
- la *corporate governance* semble être à long terme un des objectifs ultimes de la privatisation. C'est le *programme* de privatisation qui remplira ce rôle dans l'attente de l'émergence d'arrangements institutionnels de *corporate governance*.
- l'affaiblissement du contrôle politique sur les décisions économiques ne peut être effectif sans la constitution d'un pôle économique

14. Conclusions

puissant composé d'acteurs qui percevront ses intérêts comme incompatibles avec ceux de l'intervention du politique dans l'économie

- la réparation des injustices du passé doit être un objectif premier de la privatisation, mais cet objectif social semble inatteignable à court terme.

Le **deuxième axe théorique** de notre recherche a traité des programmes de privatisation, c'est-à-dire l'ampleur, le rythme et les méthodes de privatisation. Au sujet de ces trois vecteurs constituant les programmes de privatisation, nous avons fait ressortir les points suivants:

- *l'ampleur* est un indice de la politique de privatisation vers laquelle se dirige l'Etat, mais aussi le rôle qu'il s'attribuera dans les années suivant le début de la transition. Cela se retrouve dans le choix des secteurs qui seront par la privatisation, et plus particulièrement ceux dits de monopole et « stratégiques ». La portée de la privatisation est aussi étroitement conditionnée par le contexte social d'un pays et les types de pression exercés par les bailleurs de fonds. L'ampleur de la privatisation est directement liée

à l'objectif de l'atteinte d'un seuil de propriété privée.

- le *rythme de la privatisation* occulte deux enjeux: premièrement, l'existence de séquences de la privatisation (institutionnelle et structurelle) et deuxièmement, la question de la restructuration des entreprises. Nous avons constaté que le rythme de la privatisation doit être adapté car, un rythme trop lent ou trop rapide peut constituer un obstacle à la réalisation efficace de la privatisation. Nous avons aussi montré qu'un certain nombre de préparatifs sont indispensables à la privatisation.

- la *méthode de privatisation* est la question théorique se situant au carrefour du débat sur les programmes de privatisation. Deux grandes méthodes caractérisaient le processus de privatisation, à savoir, la méthode de vente et la privatisation de masse. Nous avons vu que la méthode de vente était caractérisée par un certain nombre d'inconvénients, notamment celui de l'évaluation des entreprises. Ce dernier était critiqué quant à la subjectivité liée à l'évaluation d'une entreprise dans le contexte actuel de l'Europe de l'Est. La méthode de

14. Conclusions

distribution de masse contient un grand nombre d'avantages par rapport à la méthode de vente, mais n'était pas non plus privée de faiblesses, notamment en ce qui concerne la question des arrangements institutionnels de contrôle.

L'étude des programmes de privatisation nous a donc permis d'établir une relation directe avec la réalisation des objectifs de la privatisation en Europe de l'Est. Un programme de privatisation qui se traduit par un agenda inapproprié affecte directement les résultats de la privatisation et la réalisation assignée à ce processus. Cette synthèse nous permet donc de vérifier notre première hypothèse, c'est-à-dire *qu'une définition ambiguë des droits de propriété, qui se traduit par différents choix de programmes de privatisation, peut entraver les objectifs de la privatisation et la conduite de ce processus.*

14.2 La privatisation en Macédoine

Nous avons effectué l'étude de cas de la Macédoine dans le but de comprendre comment les questions théoriques de la privatisation se traduisent sur le terrain. Le cadre théorique, mis

en forme dans la deuxième partie de notre mémoire, nous a permis de développer la problématique de la privatisation en Macédoine. Nous avons donc repris les deux grands axes théoriques, c'est-à-dire les objectifs et les programmes de privatisation en Europe de l'Est, afin de pouvoir lire la privatisation en Macédoine.

Pour développer la privatisation en Macédoine, nous avons dû analyser les spécificités économiques, la situation politique et financières de ce pays compte tenu du fait qu'elles influençaient le processus de privatisation. Nous avons remarqué que le modèle économique autogestionnaire prévalant dans l'ancienne Yougoslavie était inefficace; que la Macédoine était confrontée à un contexte politique défavorable pour les réformes économiques et que ce pays, au début de l'indépendance, était caractérisé par une situation économique et financière catastrophique. La privatisation en Macédoine avait commencé avant l'indépendance, donc sous l'ancienne Yougoslavie. Cette privatisation était totalement inefficace car elle aboutissait à une structure de propriété ambiguë.

La nouvelle stratégie de privatisation macédonienne se voulait porteuse

14. Conclusions

d'un nouvel esprit de privatisation. Un nouveau programme de privatisation avait été élaboré dans le but de la réalisation d'un certain nombre d'objectifs économiques. La nouvelle loi de la privatisation en Macédoine se voulait plus décentralisée et orientée vers une « privatisation payée » ou « de gré à gré ». Cette loi excluait les secteurs sous monopole et ceux ayant un intérêt national spécifique. Des institutions *ad hoc* ont vu le jour dans le but de privatiser les entreprises sociales: l'Agence de privatisation et la Commission gouvernementale. Pour les grandes entreprises, des procédures de privatisation plus centralisées ont été élaborées. Les deux principales méthodes de privatisation retenues ont été la vente aux employés et la vente aux *Management Teams*. Elles étaient légitimées par l'argument selon laquelle la méthode de vente était plus efficace car elle permettait d'assurer des propriétaires dominants dans l'entreprise. En outre, une méthodologie très détaillée a été élaborée par l'Agence afin d'assurer une évaluation transparente des entreprises.

Lorsque nous avons fait le **bilan** de la privatisation, nous avons pu constater que:

- les plus grandes entreprises déficitaires avaient été mises en quaran-

taine afin de se restructurer. La restructuration des « 25 perdantes » avec l'assistance de la Banque Mondiale ayant permis leur dislocation en 130 petites unités. De cette manière, la vente de ces petites unités a été rendue plus facile. Celles qui n'étaient pas viables ont été liquidées.

- la grande majorité des entreprises sociales a été privatisée à ce jour, et une part prépondérante des revenus du secteur privé proviennent des entreprises nouvellement créées.
- le processus de privatisation est caractérisé par une lenteur particulière. Cette lenteur a encouragé un groupe spécifique à s'approprier la propriété sociale de ce pays pour des intérêts personnels.
- la méthode dominante, en termes d'entreprises privatisées est la méthode de vente aux employés. En termes de valeur et de nombre de salariés c'est la méthode de vente aux *Management Teams* qui se détache.
- un revirement décisif a eu lieu durant le processus de privatisation; lorsqu'on est passé d'un concept de privatisation payée à une « distribution gratuite sélective » des actions. Ceci dès le moment où les « actions internes », distribuées gratui-

14. Conclusions

tement sous l'ancienne loi yougoslave, ont pu être converties en actions réelles.

- le concept de privatisation dans ce pays est un choix politique. Ce choix est à intégrer dans le contexte spécifique de ce pays mais il occulte aussi l'idéologie de l'établissement d'un monopole politique et économique par un groupe de personnes ayant les mêmes filiations idéologiques que le parti politique au pouvoir; c'est-à-dire les anciens communistes.
- l'évaluation est caractérisée par certaines anomalies: elle est payée par les entreprises elles-mêmes, ce qui pourrait conduire à une sous-évaluation de la valeur réelle des entreprises.

Compte tenu de ces constatations, nous avons pu relever des décalages significatifs entre les objectifs fixés de la privatisation par le gouvernement et les résultats réels de ce processus:

- l'efficacité économique peut être difficilement atteinte dans un pays où plus de 80% des entreprises privatisées sont entre les mains des *corporate governance* et la structure de propriété demeure ambiguë. Les *corporate governance* ont un pouvoir de blocage contre tout ini-

tiative qui irait à l'encontre de leurs intérêts personnels

- la formule de *Management Teams* est complètement irrationnelle car le nombre des *teams* peut aller jusqu'à plusieurs centaines de personnes.
- le processus de privatisation est caractérisé par une lenteur particulière. Cette lenteur a encouragé un groupe spécifique à s'approprier la propriété sociale de ce pays pour des intérêts personnels.
- un changement vers une *corporate governance* efficace semble peu probable compte tenu du fait qu'il n'y a pas eu de changement dans le top management et qu'un enchevêtrement caractérise les managers des grandes entreprises et les milieux politiques.
- compte tenu de la structure de propriété ambivalente qui en a résulté, et, en absence d'institutions financières développées dans ce pays, il ne peut y avoir des pressions suffisantes sur les managers.
- la population semble désapprouver le processus de privatisation pour la raison suivante: elle est exclue du processus de privatisation qui n'est pas transparent et qui est caractérisé par une corruption et un enrichissement illicite de la part de l'ancienne *nomenklatura*.

- l'attrait des capitaux étrangers et le développement du marché de capitaux est un fiasco total. Deux raisons principales expliquent ce fiasco: l'impossibilité pour les investisseurs étrangers d'accéder au capital majoritaire d'une entreprise et le chantage exercé sur les ouvriers afin qu'ils ne vendent pas leurs actions dans la bourse des valeurs.
- les objectifs politiques et sociaux semblent tout aussi manqués: les politiques ont toujours un contrôle sur les décisions économiques et le deuil du communisme n'est toujours pas fait.

Bref, le programme de privatisation en Macédoine est ambiguë et non efficace car il n'a pas abouti aux effets principaux recherchés par ce processus. Cela nous permet ainsi de confirmer la deuxième hypothèse que nous avons émise dans la problématique de cette recherche, à savoir, *les dysfonctionnements qui caractérisent le processus de privatisation dans ce pays sont principalement dus au programme de privatisation.*

14.3 *Quels leçons à retenir de la privatisation en Macédoine?*

Dans notre analyse nous avons mis en rapport la théorie sur les privatisations et la privatisation en Macédoine, c'est-à-dire l'expérience que la privatisation dans ce pays pouvait nous apporter sur le plan théorique. Nous avons pu soulever un certain nombre d'éléments révélateurs sur les objectifs, les programmes et le rôle, en soi, des privatisations en Europe de l'Est.

Sur la mise en rapport des **objectifs** de la privatisation en Europe de l'Est et les objectifs de la privatisation poursuivis en Macédoine, nous pouvons dire qu'elle nous a permis de relativiser l'universalité des objectifs de la privatisation et de montrer l'existence de conflit entre les objectifs économiques et ceux socio-politiques. Nous avons pu retenir les aspects suivants quant à cette universalité supposée des objectifs de privatisation:

- dans le discours politique, on retrouve grosso modo les mêmes objectifs économiques assignés à la privatisation. Mais les objectifs politiques peuvent différer ou même ne pas figurer dans les programmes.

14. Conclusions

- les objectifs économiques peuvent être hiérarchisés selon des critères qui ne sont pas nécessairement soucieux de l'efficience.
- l'atteinte des objectifs est fonction des réalités objectives de chaque pays et les programmes sont souvent orientés vers des objectifs qui semblent réellement réalisables.
- certains objectifs assignés à la privatisation relèvent du long terme et leur réalisation ne peut être réelle que dans le cadre d'un processus d'évolution historique.
- l'objectif inhérent à la privatisation en Europe de l'Est est la création d'un régime de propriété privée, indépendamment des moyens adoptés pour y parvenir.
- les objectifs politiques et sociaux sont caractérisés par des conflits étant donné que la réalisation des objectifs économiques nécessite des « sacrifices » sociaux et le pouvoir économique se retrouve entre les mains de l'ancienne nomenklatura alors que la privatisation est censée réparer les erreurs et les injustices du passé.

Sur les **programmes de privatisation**, l'étude de cas de la privatisation en Macédoine nous a été particulièrement utile pour mettre en lumière l'aspect des divergences théoriques

sur l'ampleur, le rythme et les méthodes de privatisation.

Pour ce qui concerne *l'ampleur* des privatisations, nous avons retenu les points suivants:

- c'est un des pivots des programmes de privatisation car elle permet d'assurer le rééquilibrage entre la sphère publique et privée et d'institutionnaliser un nouveau régime de propriété.
- elle est déterminée en fonction de critères économiques, mais peut aussi servir d'instrument électoral des partis politiques au pouvoir.
- le désinvestissement de l'Etat dans l'économie en Europe de l'Est est devenu une réalité. De plus, ce dernier se désinvestira aussi, dans l'avenir, des secteurs dits « stratégiques » et de monopole.
- une structure de propriété « ni-ni » peut entraver l'objectif de la définition claire des droits de propriété.

Pour ce qui concerne *le rythme* des privatisations, nous avons vu que c'est un segment important des programmes de privatisation et cela pour les raisons suivantes:

- l'absence d'une privatisation institutionnelle peut encourager la « privatisation spontanée ».

14. Conclusions

la lenteur d'un processus qui aura lieu de toute manière, ne peut que favoriser les corporate governance et décourager une modernisation des entreprises publiques.

- l'attente « casse » toute idée qu'une entreprise publique peut opérer dans un environnement de marché.
- le rythme n'est donc pas un débat stérile car il occulte des enjeux économiques, politiques et sociaux considérables.

Pour ce qui concerne *les méthodes* de privatisation, l'exemple de privatisation en Macédoine nous a prouvé qu'il s'agit d'un aspect crucial des programmes de privatisation, car elle détermine les principaux objectifs de ce processus. L'étude de la privatisation en Macédoine nous a permis de déceler les éléments théoriques suivants:

- la philosophie de la privatisation dans un pays se concrétise dans le choix de la méthode de privatisation, ce choix pouvant être politique.
- les méthodes et les sous-méthodes ne procurent pas tous les effets qu'on peut atteindre d'elles.
- la méthode de vente est inefficace et non-démocratique, car elle se prête à des instrumentalisation par les politiques.

- la méthode de privatisation de masse est une méthode plus adéquate aux réalités économiques, politiques et sociales en Europe de l'Est car elle est plus efficace et démocratique

Enfin, sur le **rôle en soi de la privatisation**, nous avons pu vérifier que les programmes de privatisation sont un facteur explicatif de la réalisation des objectifs assignés à la privatisation mais que l'atteinte de certains d'entre eux est aussi fonction d'autres facteurs.

Nous avons pu relever les facteurs suivants qui peuvent aussi avoir un impact sur l'efficacité économique:

- la régulation de l'environnement légal où les entreprises peuvent opérer, ce qui permet le développement des mécanismes *self-enforcing*.
- l'existence d'un degré de concurrence qui permet d'exercer suffisamment de pression sur les entreprises afin d'améliorer leur performance.
- le contexte politique et social d'un pays peut contribuer positivement ou négativement à l'efficacité économique.

Cette dernière remarque nous permet de vérifier notre troisième hypothèse, c'est-à-dire, *la réalisation des objectifs de la privatisation est aussi fonction d'autres pré-conditions externes aux programmes de privatisation.*

14.4 Nouvelles pistes de recherche à exploiter

Lorsque nous avons commencé notre recherche, nous voulions étudier le processus transitionnel en Europe de l'Est. Après un certain nombre de lectures, nous nous sommes rendus compte qu'il était extrêmement difficile de cerner une telle problématique dans le cadre d'une seule recherche, à moins de se focaliser sur les aspects descriptifs de ce processus. Aussi, nous avons décidé de nous limiter à la privatisation, étant donné qu'elle constituait le principal axe de la transition. Cette problématique a aussi attiré notre curiosité sur le fait qu'elle se prêtait à des controverses théoriques. De nouveau, nous avons dû nous limiter à l'étude de la privatisation des entreprises à caractère économique afin de pouvoir l'approfondir. Cela dit, d'autres pistes de recherche seraient intéressantes à explorer.

Une recherche sur la privatisation des infrastructures et des entreprises de services publics nous semble pertinente, c'est-à-dire analyser quel sera le futur statut des celles-ci. Une fois que ces sociétés auront franchi le seuil de la propriété privée, est-ce que celles-ci seront aussi privatisées? Quels seraient alors les objectifs de telles politiques de privatisation? Comment se justifiera alors la privatisation de secteurs qui ne peuvent pas se légitimer par des arguments économiques et politiques évoqués pour la privatisation des entreprises à caractère économique? Quelle sera l'attitude du gouvernement et des différents acteurs économiques et politiques face à un trend qui pencherait vers une privatisation de celles-ci? Si la privatisation ne sera pas envisagée comme option pour le futur statut des entreprises de service public, quelle sera alors leur relation avec l'Etat et les milieux économiques? Quelle sera l'attitude des institutions financières internationales sur ce problème?

En relation avec cette dernière question, une problématique se référant au rôle des institutions internationales dans le processus de privatisation serait très intéressante. Il serait pertinent de déceler la philosophie de ces insti-

14. Conclusions

tutions sur le processus de privatisation, c'est-à-dire de savoir si elles ont une démarche commune concernant la privatisation des pays de l'Est? Est-ce que la même philosophie caractérise les différents bailleurs de fond (BM, FMI, BERD) sur le processus de privatisation? Si des différences sont à relever, en quoi différent-elles et à quoi seraient-elles dues? Comment se négocie un programme de privatisation entre les bailleurs de fonds et les gouvernements des pays de l'Est? Quels sont les critères retenus dans ces négociations? Est-ce qu'il peut y avoir de compromis entre ces deux parties et sur quoi les compromis sont envisageables? Est-ce que les institutions financières internationales intègrent dans leur décision les conséquences politiques qui peuvent en découler?

Une troisième piste qui nous semble intéressante est de suivre la vérification du fonctionnement des entreprises déjà privatisées, c'est-à-dire de savoir s'il y a eu des changements organisationnels et de modernisation technologique, et en quoi consistent ces changements? Est-ce que l'Etat subventionne d'une manière invisible ces entreprises privatisées et comment envisagent-elles d'affronter la concurrence étrangère lorsque le sursis accordé aux pays en transition sera levé par l'OMC? Comment sera régi la *corporate governance* une fois qu'il y aura des propriétaires dominants dans l'entreprise? Est-ce que les fonctions de management et de propriété seront séparées et à quel moment cette séparation interviendra-t-elle?

15. Bibliographie

15. Bibliographie

I. Travaux

A) Ouvrages théoriques

Banque Mondiale; *De l'économie planifiée à l'économie de marché, Rapport sur le développement dans le monde 1996*, Washington, BIRD-Banque Mondiale, 1996.

BEESELY, M.E., *Privatization, regulation, and deregulation*, London, Routledge, 1992.

BUOIN, O., *La privatisation dans les pays en développement: réflexions sur une panacée*, Paris, OCDE, 1992.

CHAVANCE, B., *La fin des systèmes socialistes. Crise, réforme et transformation*, L'Harmattan, Paris, 1994.

COWEN CARP, R., (sous la direction de), *Central and Eastern Europe: The Challenge of Transition*, SIPRI, Oxford, Oxford University Press, 1993.

DAVIDDI, R. (sous la direction de), *Property Rights and Privatization in the Transition to a Market Economy: A Comparative Review*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1995.

DEMBINSKI, P., *La privatisation en Europe de l'Est*, Paris, PUF, coll. Que sais-je? , 1995.

FRYDMAN, R., RAPACZYNSKI, A., *Privatization in Eastern Europe: Is the State Withering Away?*, Budapest, London, New-York, CEU PRESS, 1994.

15. Bibliographie

LHOMEL, E., *Transitions économiques à l'Est (1989-1995)*, Centre d'études et de documentation sur l'ex-URSS, la Chine et l'Europe de l'Est (CE-DUCEE), 1996.

SMIT, H., PECHOTA, V., (sous la direction de), *Privatization in Eastern Europe: Legal, Economic, and Social Aspects*, Parker School and Comparative Law, Columbia University, Transnational Juris Publications Inc., Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

SOMOGYI, L., (sous la direction de), *The Political Economy of the Transition Process in Eastern Europe*, Proceedings of the 13th Arne Ryde Symposium, Rungsted Kyst (11-12 June 1992), Hants, 1993.

UNCTD (livre collectif), *Privatization in the Transition Process. Recent Experiences in Eastern Europe*, Switzerland, United Nations-Koping Datorg, 1994.

WYZAN, M., (sous la direction de), *First Steps Toward Economic Independence: New States of the post-Communist World*, Raeger, Westport, Conn., 1994.

B) Numéros spéciaux de revues

« L'Etat en transition: l'Europe centrale », *Dossiers et Débats*, Paris, Institut International d'Administration Publique.

« Les pays en transition: mutation et reconstruction », *Revue française d'administration publique*, Institut International d'Administration Publique, avril-juin 1995, N° 74.

« Transitions et Elargissement », *Economie Internationale*, La Revue du CEPII, N° 62, 2e trimestre 1995.

C) Articles sur les privatisation en Europe de l'Est

15. Bibliographie

- BICANIC, I., « The Economic Causes of New State Formation During Transition », *East European Politics and Societies*, Volume 9, N° 1, Winter 1995, pp. 2-21.
- BORNSTEIN, M., « La privatisation en Europe de l'Est », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2-3 (juin-septembre) 1992, pp. 5-58.
- BORISH, S., MILLARD L.F., NOËL, M., « Lessons from Bank and Enterprise Restructuring in the Transition Economies of Europe and Central Asia », *The World Economy*, Vol. 19, N°1, January 1996, pp. 39-62.
- COMISSO, E., « Political Coalitions, Economic Choices », *Journal Of International Affairs*, Vol. 45/N°1, Summer 1991, January 1991.
- DEBANDE, O., SIMONIS, D., « Problèmes liés à l'introduction des mécanismes de marché dans les économies en transition », *Transitions*, Bruxelles, Vol. XXXV, n° 1, 1994, pp. 55-98.
- DUBRAVCIC, D., « Entrepreneurial Aspects of Privatization in Transition Economies », *EUROPE-ASIA STUDIES*, Vol. 47, N°2, 1995, pp. 305-316.
- GALAL, A. & al.; *Welfare consequences of selling public enterprises*, Published for the World Bank: Oxford University Press, pp. 3-37.
- HOLCBLAT, N., « La privatisation en Europe de l'Est: problèmes, méthodes et réalités », *Economie et Statistiques*, n° 279-280, 1994, pp. 101-117.
- KISS, Y., « Privatisation Paradoxes in East Central Europe », *East European Politics and Societies*, Volume 8, N° 1, Winter 1994, pp. 122-152.
- NIKPAY, A.-L., *Privatization in Eastern Europe: A Survey of the Main Issues*, Genève, UNCTD, Discussion Paper, N° 59, May 1993, pp. 1-20.

15. Bibliographie

- MAIER S., Ch., Why Did Communism Collapse in 1989?, *Program on Central and Eastern Europe Working Paper*, Series nr. 7, Harvard University, 1991, pp. 1-48.
- PELIKAN, P., « Les entreprises d'Etat après le socialisme: pourquoi et comment les privatiser rapidement », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2 (juin) 1995, pp. 5-37.
- RICHET, X., « Stabilisation macro-économique et transformation des entreprises en Europe de l'Est », *Analyses de la SEDEIS*, janvier 1994, in: *Problèmes économiques*, n°2385, 3 août, pp.15-17.
- RICOEUR NICOLAÏ, N., « La transition dans les pays de l'Est: des résultats de plus en plus divergents », *Note de conjoncture*, 1/1994, in: *Problèmes économiques*, N° 2.385, 3 août 1994, pp. 7-14.
- SANDRETTO, R., « Nature, rythmes, séquences de la transition », *Informations et Commentaires*, N° 80, juill-sept. 1992, pp. 3-11.
- SIMONIS., D., « Problèmes liés à l'insertion des économies en transition dans le marché mondial. Des accords d'association à la perspective de l'intégration », *Transitions*, vol. XXXVI, 1995, 1 and 2.
- SZTOMPKA, P., « Dilemmas of the Great Transition: A Tentative Catalogue », *Program on Central and Eastern Europe Working Paper Series*, nr. 19, 1991.

15. Bibliographie

D. Ouvrages et articles sur la privatisation et l'économie de Macédoine

ACESKI, I., *Opstestvoto i covekot vo tranzicijal [La société et l'homme en transition]*, Skopje, Ekopres, 1995.

ACESKI, I., *Opstestvoto i covekot vo tranzicija - II del [La société et l'homme en transition - partie II]*, Skopje, Ekopres-Magnasken, 1995.

DONE K., HOPE, K., « Republic of Macedonia. Survival against all the odds », *Financial Times Survey, Financial Times*, Friday November 15, 1996.

DONE, K., « Prospects have improved », *Financial Times*, November 15, 1996.

DROUET, M., « Autogestion et privatisations en Yougoslavie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2-3 (juin-septembre) 1992, pp. 59-103.

Ekonomskata tranzicija vo Makedonija i Bugarija [La transition économique en Macédoine et Bulgarie - ouvrage collectif], Skopje, Friedrich Ebert Stiftung, MANU, 1997.

HARTMANN, F., « La Macédoine veut devenir une plate-forme économique des Balkans », *Le Monde*, 5 février 1996.

HOPE, K., « Privatisation. Moving steadily ahead », *Financial Times*, November 15, 1996.

KRAFT, E., « Stabilising Inflation in Slovenia, Croatia and Macedonia: How Independence has Affected Macroeconomic Policy. Outcomes », *EUROPE-ASIA STUDIES*, Vol. 47, N° 3, 1995, pp. 469-492.

« Macedonia », The Economist Intelligence Unit Limited, *Country Report*, 3rd quarter 1995.

« Macedonia-The Economy », *Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*, Europa Publ. Limited, London, 1994.

15. Bibliographie

- POULTON, H., « The Republic of Macedonia after UN Recognition », RFE/RL, *Research Report*, 4 June 1993.
- POULTON, H., (The Economy), *Who are the Macedonians?*, Hurst & Company, London, 1995, pp.197-203
- PERRY, D., « On the Road to Stability-Or Destruction? », *Transition*, Open Media Research Institute - Prague, vol.1, n° 5, 25 August 1995, pp. 40-48.
- RISTOVSKA, S., BRAJKOVSKI B., « Procenkata vo procesot na transformacija » [L'évaluation dans le processus de « transformation » (privatisation)], dans: *Priracnik za primena na zakonot za transformacija na preprijatijata so opstestven kapital [Manuel pour l'application de la loi de la transformations des entreprises à capital social]*, Agence de Privatisation de la République de Macédoine, Skopje, 1994.
- ROBINSON, A., « World Bank to the rescue » & « Painful reforms in progress », *Financial Times*, July 7, 1995.
- SLAVESKI, T., *Makedonskata ekonomija vo tranzicija [L'économie de Macédoine en transition]*, Skopje, Ekopres, 1995.
- SLAVESKI, T., « Privatizing Socially Owned Capital », *Transition*, 29 November 1996, pp. 46-49.
- SLAVESKI, T., *Privatizacija, Pazar, Drzava [Privatisation , économie de marché, Etat]*, Skopje, 1997.
- SLAVESKI, T., « Privatization in the Republic of Macedonia », *Eastern European Economics*, January-February 1997, p. 31-51
- SAJNOSKI, S., « Caractéristiques principales de la transformation des entreprises à capital social », in: *Manuel pour l'application de la loi sur les privatisations*, op. cit., pp. 39-41.

15. Bibliographie

- SUKAROV, M., VASILEVA-MARKOVSKA, V., « Izvestaj za privatizacijata vo Makedonija » [Rapport sur la privatisation en Macédoine], dans: *Manuel pour l'application de la loi de la transformations des entreprises à capital social*, op. cit., pp. 19-41.
- SUKLEV, B., « Privatization in the Republic of Macedonia », *Eastern European Economics*, November-December 1996, pp.5-17.
- UVALIC M., « Privatization in Disintegrating East European States: The Case of Former Yugoslavia », dans: DAVIDDI, R., (sous la direction de), *Property Rights and Privatization in the Transition to a Market Economy: A Comparative Review*, op. cit., pp. 191-229.
- WILLARD, A., « Macedonia's last chance », *Central European*, May, 1997.
- WYZAN, M., « Monetary Independence and Macroeconomic Stabilisation in Macedonia: An Initial Assessment », *Communist Economies & Economic Transformation*, Vol. 5, N° 3, 1993, p. 351-368.
- WYZAN, M., « Macedonia », Chap. 8, in WYZAN (M.); *First Steps Toward Economic Independence*, op.cit. .

II. Sources

A) Lois (traductions non officielles, des originaux à disposition aussi)

Law for Transformation of Socially Owned Enterprises, June 1993.

Law on Privatization of State Capital Enterprises.

Law on Restructuring of Some of the Enterprises Showing Losses in their Business Operation (Restructuring Loss-Makers Law) & (Special Restructuring Program).

15. Bibliographie

Zakon o drustvenom Kapitalu [Loi sur le capital social - ancienne loi de la privatisation], Sluzbeni List SFRJ, br. 84/89 et 46/90.

B) Documents officiels et rapports de l'Agence de privatisation de la Macédoine

Report on the Work in 1995, Agency of the Republic of Macedonia for Transformation of Enterprises With Social Capital, Skopje, January 1996.

Privatization Report. Republic of Macedonia, Agency of the Republic of Macedonia for Transformation of Enterprises With Social Capital, Skopje, January 1996.

Priracnik za primena na zakonot za transformacija na preprijatijata so opstestven kapital [Manuel pour l'application de la loi de la transformations des entreprises à capital social], Agence de Privatisation de la République de Macédoine, Skopje, 1994.

Transition Report. Republic of Macedonia-1996, Agency of the Republic of Macedonia for Transformation of Enterprises With Social Capital, Skopje, November 1996.

15. Bibliographie

C) Interviews

Interview: ministre du développement de la République de Macédoine, Skopje, août 1996.

Interview: ministre du développement de la République de Macédoine, Skopje, août 1997.

Interview: Union des Syndicats de la République de Macédoine, Skopje, août, 1997.

Interview: chargé de relations publiques de l'Agence de privatisation en Macédoine, Skopje, août, 1997.

Entretiens: Prof. Trajko Slaveski, Skopje, juillet, 1997.

D) Sources diverses

AGREEMENT, Gouvernement of the Republic of Macedonia-Federation of Trade Unions of Macedonia, Sojuz na Sindikatite na Makedonija-Federation of Trade Unions of Macedonia, Skopje, September 1995.

Criteria for Evaluation of Bids in Cases of Sale of Companies With the MBO/MBI Model and Cases of Issuing Stock to Raise Additional Capital Model.

Doing Business in Macedonia. A Guide for Investors, Agency of the Republic of Macedonia for Transformation of Enterprises With Social Capital, Skopje, 2nd Edition, January 1996.

Economic Development of The Republic of Macedonia - the third report, Republic of Macedonia, Ministry of Development, Skopje, September 21, 1994.

Economic Development of The Republic of Macedonia - the fourth report, Republic of Macedonia, Ministry of Development, Skopje, January 25, 1995.

15. Bibliographie

Economic Development of The Republic of Macedonia - the fifth report, Republic of Macedonia, Ministry of Development, Skopje, September 5, 1995.

GUIDELINES for Implementation of the Decisions for Transformation of Enterprises with Social Capital - by Transformation Models and Procedures, adopted by the Management Board of the Agency held on 11 July 1995.

Informacija za realizacijata na Soglasnosta postignata megu Vladata na RM i SSM vo vrska so privatizacijata i natamosni aktivnosti na SSM [Information sur la réalisation de l'accord entre le Gouvernement et l'Union des Syndicats de Macédoine au sujet de la privatisation et des futures activités de l'Union des syndicats], Skopje, Union des Syndicats de la Macédoine, octobre 1996.

« Les Investissements étrangers en Macédoine », East-West Investment News, United Nations Economic Commission for Europe, N° 1, Spring 1996.

« Metodologija za procenka na vrednosta na pretprijatijata so opstestven kapital » [Méthodologie pour l'évaluation de la valeur des entreprises à capital social], in: Manuel... , op. cit., pp. 183-203.

Statistiques quantitatives et qualitatives de la privatisation des entreprises privatisées jusqu'en mars 1998, Agence de Privatisation de la République de Macédoine.

Tous les numéros de: Privatization FACTS, Bulletin of the Agency of the Republic of Macedonia for Transformation of Enterprises with Social Capital.

Publications de l'auteur

Iseni, Bashkim 1998. « Macédoine », in CAMUS, J.-Y., *Les extrémismes en Europe. Etat des lieux 1998*, Paris, Edition de l'Aube / Luc Pire, Centre européen de recherche et d'action sur le racisme et l'antisémitisme.

Iseni, Bashkim 1997. « Swissair face à la libéralisation du secteur aérien », article collectif avec: BARBAZ, M., GONIN, F., PRAVATO, S., in: FINGER, M., PRAVATO, S., REY, J.-N., (sous la direction de), *Du monopole à la concurrence. Analyse critique de l'évolution de 6 entreprises suisses*, Lausanne, Loisirs et Pédagogie, IDHEAP.

Iseni, Bashkim 1997. « Les Albanais de Macédoine: entre coexistence et conflit », in: ALLAIN, M.-F. et alii (sous la direction de), *L'Ex-Yougoslavie en Europe. De la faillite des démocraties au processus de paix*, Paris, l'Harmattan.

Liste des Cahiers de l'IDHEAP déjà parus

no 159	KNOEPFEL Peter <i>Total quality management et fédéralisme: le point de vue de l'analyse des politiques publiques / Total Quality Management und Föderalismus - Betrachtungen aus der Sicht der Politikanalyse, octobre 1996</i>	77 p.	fr. 25.-
no 160	EMERY Yves <i>Quality Management in public administrations: one of the cornerstones of New Public Management, octobre 1996</i>	45 p.	fr. 21.-
no 161	SOGUEL Nils, ZUFFEREY Jean-Louis <i>La planification financière des collectivités publiques: un instrument de conduite précieux, novembre 1996</i>	17 p.	fr. 13.-
no 162	KNOEPFEL Peter, ACHERMANN Daniel, ZIMMERMANN Willi <i>Bilanzstudie Bodenpolitik 1990 - 1995, novembre 1996</i>	358 p.	fr. 30.-
no 163 av	CALDERÒN Donato <i>Das Verfahren der Mitentscheidung in der EU (Art. 189B EVG). Ein Überblick und Perspektiven, août 1996</i>	16 p.	fr. 10.-
no 164 av	KNÜSEL René <i>Chômage et emploi en Suisse, quel avenir? Chiffrage, bilan et perspectives. août 1996</i>	36 p.	fr. 15.-
no 165	SAILER Giorgio <i>Chiasso e moderazione del traffico: Analisi delle reti di contatto tra gli operatori dei principali provvedimenti, avril 1997</i>	94 p.	fr. 30.-
no 166	EMERY Yves <i>Le centre d'évaluation pour managers publics (CEMAP), mars 1997</i>	96 p.	fr. 30.-

Liste des Cahiers de l'IDHEAP déjà parus

no 167	KNOEPFEL Peter <i>Conditions pour une mise en oeuvre efficace des politiques environnementales, mars 1997</i>	32 p.	fr. 15.-
no 168	WYSS Stefan, ZIMMERMANN Willi <i>Kohärenz durch Kooperation und Koordination. Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und y, octobre 1997</i>	126 p.	fr. 33.-
no 169	EMERY Yves, CLIVAZ Christophe, SEBASTIANUTTO Daniela, avec la collaboration de PELLATON- LERESCHE Sylvie <i>L'image du fonctionnaire dans le Canton de Genève, juillet 1997</i>	151 p.	fr. 35.-
no 170	ZIMMERMANN Willi, WYSS STEFAN, NEUENSCHWANDER Peter <i>Informationskampagnen zur Reduktion der verkehrsinduzierten Luftbelastungen in den Städten Zürich und St. Gallen, octobre 1997</i>	214 p.	fr. 50.-
no 171	GIAUQUE David <i>La Poste Suisse à l'épreuve d'un nouveau modèle productif, août 1997</i>	154 p.	fr. 35.-
no 172	POFFET Gérard <i>Les instruments d'une nouvelle politique de gestion des aides fédérales aux forêts suisses, novembre 1997</i>	50 p.	fr. 20.-
no 173	GERMANN Raimund E. <i>Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte, octobre 1997</i>	24 p.	fr. 14.-
no 174	KNOEPFEL Peter <i>Eingriffsverzichte in öffentlichen Schutzpolitiken, avril 1998</i>	36 p.	fr. 18.-
no 175	CLIVAZ Christophe <i>Réseaux d'action publique et changement de politique publique. Valeur heuristique du concept de réseau et élaboration d'un modèle analytique du changement politique, avril 1998</i>	93 p.	fr. 28.50

Liste des Cahiers de l'IDHEAP déjà parus

no 176	LAUTNER Marion <i>Evaluation staatlicher Massnahmen im Bereich der Auen,</i> novembre 1998	120 p. + ann.	fr. 36.--
no 177	FINGER Matthias, LOBINA Emanuele <i>Managing globalisation in public utilities : public service transnational corporations and the case of the global water industry,</i> avril 1999	65 p.	fr. 14.-
no 178	KNOEPFEL Peter <i>Natural Resource Quotas and Contracts – A New Institutional Regime for our Common Resources,</i> à paraître	30 p.	fr.
no 179	AMHERDT Charles-Henri, EMERY Yves <i>Le centre en Développement de Carrière pour managers publics (CDC),</i> décembre 1998	97 p.	fr. 18.-
no 180	FARINE Anouk à paraître		fr.
no 181	ISENI Bashkim <i>Transition et stratégies de privatisation en Europe de l'Est. Etude de cas de la Macédoine,</i> avril 1999	156 p.	fr. 24.-

Liste des Cahiers de l'IDHEAP déjà parus

Bulletin de commande

Je souhaite recevoir	<input type="checkbox"/>	le(s) Cahier(s) de l'IDHEAP no _____
	<input type="checkbox"/>	la liste complète des Cahiers de l'IDHEAP
	<input type="checkbox"/>	des informations sur le programme des cours
Envoyer à:		Nom, prénom: _____
IDHEAP		Service: _____
Rte de la Maladière 21		Rue: _____
1022 Chavannes-près-Renens		
tél. +41 21 694 06 00		No postal: _____
fax: +41 21 694 06 09		
e-mail: idheap@idheap.unil.ch		
Date: _____		Signature: _____

Publications du même auteur
