

Université Saint-Joseph
Faculté des Sciences Économiques

Master II (2004-2005)
Note de recherche en économie publique

La privatisation et les nouvelles formes de la régulation
du secteur public.

Présenté par
Tarek MOSTAFA

Problématique

A partir des années 90 la privatisation a constitué l'un des mouvements économiques les plus importants, on a vu une nouvelle forme d'étatisme qui a unit les intérêts de l'état et ceux des investisseurs privés.

Dans cette recherche on va analyser les différentes formes de privatisation et leur application de point de vue efficacité économique et équité. On va montrer que la marchandisation du secteur public et l'ouverture des anciens monopoles publics à la concurrence, va permettre une plus grande efficacité dans la production de ces services qui présentent des caractéristiques particulières.

Cependant il faut noter que la marchandisation du secteur public peut conduire parfois à la reconstruction des situations monopolistiques et oligopolistiques et à la mainmise des grandes entreprises sur les activités de services libéralisées et privatisées.

Plan

Introduction

A- Les nouvelles pratiques de la régulation.

- 1- Privatisation, concurrence, changements de réglementation.
- 2- La recherche d'une gestion plus efficace.
- 3- La concurrence ou la poursuite d'un monopole plus restreint.
- 4- Les nouvelles réglementations.

B- Le débat sur l'efficacité.

- 1- trois difficultés méthodologiques.
- 2- efficacité des nouvelles formes de régulation.
- 3- qu'est ce qui fait l'efficacité des régulations ?
- 4- arbitrages entre coûts et avantages.

Conclusion

Introduction

Pendant les années précédentes la privation a pris beaucoup d'importance, elle a constitué une méthode de transformation de sociétés publiques obsolètes et déficitaire en entreprises privées solides. Cependant le processus de la privatisation pause un certain nombre de problèmes lié à l'équité et à des aspects politiques.

Il faut noter que lorsque un état décide de mener des politiques de privatisation il existe plusieurs éléments à prendre en compte :

- C- Il faut déterminer clairement les objectifs de la privatisation : par exemple certains états peuvent privatiser pour générer des fonds qui vont permettre le remboursement des dettes extérieures, d'autres vont privatiser pour augmenter l'efficacité et la concurrence dans un secteur particulier. La détermination de ces objectifs est d'une importance primordiale, car ils vont dicter les méthodes adoptées dans le processus de privatisation.
- D- Après la privatisation, les pouvoirs publics doivent céder le contrôle des entreprises publiques : si les nouveaux propriétaires restent soumis à des règlements issues de la planification centrale les bénéfices de la privatisation vont être réduits.
- E- Une considération importante lors de la privatisation est le prix de la vente, les pouvoirs publics doivent déterminer le prix de vente en fonction de la situation actuelle du monopole public et des bénéfices que l'investisseur privé peut retirer.
- F- Il faut opérer une rupture avec le passé : les pouvoirs publics ne doivent pas sur évaluer des entreprises publiques obsolètes ou inefficaces. De même les pouvoirs publics ne doivent pas considérer que la privatisation est une méthode de récupération des investissements et des dépenses publiques passés, car cela est impossible.
- G- Il faut choisir la méthode de privatisation la plus adaptée : il faut noter qu'il n'existe aucune formule adaptée à tous les cas. Chaque opération de privatisation nécessite une méthode et une organisation particulière. Généralement le choix de l'acheteur détermine la meilleure méthode de privatisation.
- H- Il ne faut pas effectuer de restructuration avant la privatisation : généralement les entreprises publiques sont obsolètes, inefficaces, et dotées d'effectifs excédentaires. Lors de la privatisation l'état ne doit pas opérer des réorganisations, il faut laisser le soin aux nouveaux propriétaires de prendre ces décisions. La raison derrière cette considération réside dans le fait que la réorganisation des entreprises publiques avant leur vente va coûter beaucoup d'argent, et parfois elle rend l'opération de privatisation non bénéfique.

- I- Il faut identifier les groupes qui seront touchés par la privatisation par exemple les employés, une opération de privatisation va toucher un certain nombre de gens, les pouvoirs publics doivent être en mesure de les identifier dans un but de gagner leur appui.
- J- La privatisation totale est plus efficace qu'une privatisation partielle qui conduit à une coentreprise entre l'état et le secteur privé. Ce type de privatisation a été abandonné dans la plupart des pays du monde, car l'état ne peut pas percevoir tous les bénéfices qui découlent de la privatisation.
- K- Il faut introduire la concurrence dans le cadre de la privatisation, l'objectif d'une opération de privatisation est d'augmenter la concurrence dans un secteur qui était dans une situation d'oligopole ou de monopole. Il faut noter que l'état doit aussi superviser l'application de la privatisation car dans certains cas la concurrence va permettre aux grands opérateurs privés d'éliminer les petits opérateurs, d'où on revient à une situation de monopole.

Dans cette recherche on va analyser les différentes formes de privatisation et leur application de point de vue efficacité économique et équité. On va montrer que la marchandisation du secteur public et l'ouverture des anciens monopoles publics à la concurrence, va permettre une plus grande efficacité dans la production de ces services qui présentent des caractéristiques particulières.

Cependant il faut noter que la marchandisation du secteur public peut conduire parfois à la reconstruction des situations monopolistiques et oligopolistiques et à la mainmise des grandes entreprises sur les activités de services libéralisées et privatisées.

A- Les nouvelles pratiques de la régulation.

Les réformes de privatisation ont commencé aux états unis dans les années 70, elles ont consisté à introduire la concurrence où il n'y en avait pas, c'est le cas du transport aérien inter états qui ouvert à la concurrence. Dans les années 80 c'est le royaume uni qui a commencé à privatiser les entreprises publiques considérées comme inefficaces. Ces opérations de privatisation ont été accompagnées par des réglementations importantes.

1- Privatisation, concurrence, changements de réglementation.

La privatisation consiste en un changement du statut d'une entité opératrice de réseaux, il faut noter qu'il existe plusieurs formes de privatisation. Par exemple passage d'une entreprise de la sphère publique à la sphère privée, passage du statut administrative au statut de société par action, et privatisation complète lors du passage à une société de droit privé. Dans notre recherche le terme privatisation va se limiter au dernier cas ou une société publique va devenir une société de droit privé.

La privatisation peut se faire en entier ou bien en morceaux. La privatisation entière consiste a vendre l'entreprise publique toute entière. La privatisation en morceaux consiste en une division de l'entreprise, chaque morceau va être privatisé séparément. Parfois certains morceaux sont privatisés pendant que les autres restent sous la tutelle de l'état, c'est le cas du transport en France.

L'idée de base derrière la privatisation est la libéralisation qui consiste en une ouverture à la concurrence, dans un but de limiter le champ du monopole. Selon cette logique le gouvernement va ouvrir à la concurrence la partie du monopole où les rendements ne sont pas croissants. En général c'est le cas de l'infrastructure physique.

Il existe plusieurs formes de désintégration :

- L- Désintégration institutionnelle : lorsque un monopole intègre plusieurs parties dont certaines ne présentent pas des rendements d'échelle croissants, le monopole n'est justifié. Pour cela il faut désintégrer le monopole pour créer des entités autonomes.
- M- Désintégration comptable : cette forme de désintégration consiste en une séparation entre la comptabilité d'une entreprise publique et l'infrastructure.
- N- Séparation des activités complémentaires : celle-ci ressemble à la première, elle consiste à séparer les activités complémentaires au sein du même réseau. Par exemple dans le secteur de l'énergie c'est la séparation entre la production, le transport, et la distribution. La règle consiste à laisser en monopole les activités qui présentent des rendements d'échelle croissants, les autres activités doivent être ouvert à la concurrence.
- O- La désintégration horizontale : elle consiste à diviser l'activité du monopole publique selon une règle géographique, chaque zone géographique va être confiée à un opérateur différent. C'est le cas de la téléphonie aux états unis, ou chaque état a un opérateur différent et indépendant.

Toute opération de privatisation doit s'accompagner de changements de réglementation. Après une telle opération, le gouvernement doit réguler les activités qui restent en monopole d'une part, et de l'autre part il doit créer le cadre nécessaire pour la coexistence des monopoles et des nouveaux opérateurs.

2- La recherche d'une gestion plus efficace.

La raison de base derrière toute opération de privatisation est la recherche d'une gestion plus efficace. Il existe deux arguments qui supportent cette idée : d'une part les entreprises privées sont plus efficaces, de l'autre part les pouvoirs publics ont la possibilité de les mieux réguler.

La croissance de l'efficacité des entreprises privées provient des pressions qui s'exercent sur elles. La plus importante est la pression des actionnaires, car ceux-ci sont intéressés par la rentabilité des fonds qu'ils ont investis. Ce n'est pas le cas lorsque l'état est le gestionnaire de l'entreprise publique, car dans cette situation il y aura des tentations permanentes pour le surinvestissement, et une tolérisation du sureffectif pour des raisons sociales. Les auteurs du courant du public choice ont indiqué que l'état n'est pas toujours guidé par l'efficacité économique, mais parfois par des intérêts électoraux, dans ce contexte il y a une tendance à tolérer le sureffectif et même à prendre des décisions qui visent des objectifs politiques.

Le deuxième type de pression est celui de la bourse, les entreprises privatisées vont avoir plusieurs formes de risque financier lorsqu'elles opèrent sur le marché financier.

Il faut noter que l'état est suspect de mal gérer les entreprises publiques, même s'il existe une séparation entre les fonctions d'opérateur et de régulateur. L'état ne parvient pas à arranger la coexistence entre les fonctions privatisées et celles qui restent en monopole. De même les années passées ont montré que l'état n'est adapté à la maîtrise des déficits publics. Dans ce contexte la privatisation est une méthode qui permet de remettre à zéro l'endettement public. Par exemple lorsque une entreprise publique s'est fortement endettée la privatisation va permettre d'éliminer ces dettes. Les recettes de la privatisation peuvent aider l'état à redresser ses comptes et à retirer un bénéfice.

3- La concurrence ou la poursuite d'un monopole plus restreint.

Les nouvelles formes de régulation se basent sur deux principes essentiels :

1- La séparation de l'infrastructure et des services : cette séparation signifie que le monopole public soit désintégrer en plusieurs activités, ceux qui présentent des rendements d'échelle croissants vont rester en monopole. Les économistes ont démontré que dans les entreprises publiques seules les infrastructures présentent cette particularité. Par infrastructure il faut entendre le support physique des réseaux, c à d rails, conduites électrique, fils téléphoniques.

Aujourd'hui lors de la privatisation d'une entreprise publique, les responsables vont procéder à une séparation de la couche d'infrastructure, dans un but de mettre les services en concurrence.

Parfois les économistes estiment que les rendements doivent être trop croissants pour justifier le monopole. C'est pour cette raison que certaines infrastructures, comme celle de la télécommunication, sont vendues aussi. Si ces rendements sont faiblement croissants alors les inconvénients du monopole vont compenser les bénéfices.

Dans certaines industries, les spécialistes de la concurrence visent la séparation entre la production, le transport et la distribution. C'est le cas de l'électricité, la production va être mise en concurrence car elle ne présente pas des rendements croissants, par contre le transport et la distribution vont être laissés en monopole car ils présentent des rendements croissants.

2- L'introduction d'incitation à une gestion efficace : après la séparation entre l'infrastructure et les services, l'état doit être en mesure de réguler la première qui sera ouverte à la concurrence. L'amélioration de la régulation de l'infrastructure se fait par deux pratiques :

- Introduction de la concurrence même si le monopole est efficace : il faut maintenir une menace crédible de nouvelles entrées sur le marché. Cette menace va rendre le marché contestable, c à d le monopole va être toujours menacé par des entrées à cause de l'absence des barrières. Dans ce contexte le monopole ne sera pas en mesure d'exercer des politiques monopolistiques par crainte de réaction des autres compétiteurs. Il faut noter que dans la réalité il existe des coûts fixes irréversibles pour entrer sur un marché déterminé, pour cela cette politique n'est pas trop réaliste.
- Simulation de la concurrence : elle consiste à mettre le monopole dans une situation de quasi concurrence. On peut limiter la concession du monopole à une durée déterminée, puis on le met aux enchères, c à d on l'accorde à l'entreprise qui peut la gérer au moindre coût. L'enchère peut être positive ou négative, lorsque l'état va vendre une entreprise publique il va la mettre à l'enchère positive où elle sera vendue à celui qui offre le prix le plus élevé. Par contre lorsque l'état va faire un contrat de construction d'une autoroute par exemple, il accorde le contrat à celui qui accepte le prix le plus faible. Dans cette simulation de la concurrence on peut encourager les opérateurs de se rapprocher des performances des meilleurs sur le marché. Dans la pratique l'application de la quasi concurrence est difficile, et cela est prouvé lors de son application en grande Bretagne sur la distribution de l'eau.
- Instauration d'une relation entre l'opérateur et le régulateur qui profite au premier lorsqu'il améliore son efficacité. Cette méthode est efficace car elle tient compte de l'asymétrie de l'information qui existe sur le marché, l'opérateur a la possibilité de mieux connaître ses propres coûts et les efforts qu'il faut consentir pour devenir efficace. Dans ce contexte le régulateur va proposer une certaine forme de coopération à l'opérateur de manière à ce qu'il améliore sa performance économique. Donc l'état peut offrir un menu de contrats aux opérateurs privés, chaque type de contrat va être adapté à un opérateur particulier.

4- Les nouvelles réglementations.

Lorsque une opération de privatisation est conclue, l'état va nécessairement renoncer à une partie de son contrôle sur les anciennes entreprises publiques et surtout sur les prix. Mais dans ce contexte il existe de nouvelles formes d'intervention qui correspondent au nouveau réglementations. Pour cela il existe deux démarches pour l'état :

- L'état doit s'assurer que l'entreprise qui bénéficie du monopole sur l'infrastructure n'est pas entrain d'abuser sa position dominante.
- L'état doit ensuite créer de nouvelles réglementations, et renforcer les anciennes. Car ces réglementations seront nécessaires pour limiter les effets négatifs de la croissance du nombre des opérateurs.

A partir de ces considérations, il y a une question qui se pose. Dans quelles conditions une entreprise en monopole peut continuer à exercer une activité de service?

D'abord il faut noter que les activités de service ne présentent pas des rendements d'échelle croissants contrairement aux activités d'infrastructures, dans ce contexte le monopole ne sera pas justifié. Deux dispositions théoriques ont été envisagées :

- Interdire purement et simplement à une entreprise qui dispose du monopole de l'infrastructure d'exercer des activités de services. Car dans ce cas l'état ne sera pas capable d'empêcher l'abus de position dominante. C'est le cas de l'entreprise AT&T qui disposait de l'activité téléphonique aux états unis, cette entreprise a été démantelée au début des années 80.
- Autoriser une entreprise à commercialiser un service en utilisant une infrastructure qui ne lui appartient pas. Dans ce cas il est nécessaire d'établir des règles d'accès pour les nouveaux opérateurs et des règles de tarification équitables.

La fixation des charges d'accès est la responsabilité du régulateur représenté par l'état, il doit être en mesure de créer les règlements nécessaires pour éviter toute sorte d'effets dommageables qui résultent de la multiplication du nombre des opérateurs dans un secteur particulier. L'état doit être capable de définir le nombre optimal d'opérateurs sur le marché et de lever les barrières à l'accès.

B- Le débat sur l'efficacité.

Les nouvelles modalités de régulation de la concurrence sont mises en place dans un nombre important de pays. Mais il y a toujours une question qui se pose en ce qui concerne l'efficacité de ces nouvelles modalités par rapport aux anciennes. Notre but dans cette partie est d'analyser les nouvelles régulations de point de vue efficacité.

1- trois difficultés méthodologiques.

Il existe trois difficultés méthodologiques lors de la privatisation d'une entreprise publique :

- La première difficulté est causée par la multiplicité des objectifs de la privatisation, car la privatisation peut être faite dans un but d'accroître l'efficacité économique avec une considération pour l'équité. Elle peut aussi poursuivre des buts divers : équilibre budgétaire, politique de prix, arbitrage entre qualité et prix et la diminution du coût de la production.
- La deuxième difficulté concerne la séparation des facteurs, lorsque des changements se sont produits, il est difficile de connaître qu'elles sont les changements imputables aux nouvelles modalités et ceux imputables à des changements technologiques. Car par exemple dans certain secteur les innovations technologiques vont avoir un effet d'amélioration de l'efficacité, qui ne sera pas liée aux nouvelles réglementations.
- La troisième difficulté est liée à l'existence de transfert entre les différentes catégories d'agents économiques. Il faut noter que dans le cadre d'une réorganisation d'une entreprise publique, certains agents vont gagner d'autres vont perdre. Par exemple une telle réorganisation va causer la perte d'emploi à un certain nombre d'employés, cela va se manifester en une croissance de l'efficacité au détriment de l'équité. Dans ce cadre un problème va apparaître car ces employés vont s'opposer aux nouvelles réglementations et parfois ils vont pouvoir les annuler. Il faut noter que cette question de gains et de pertes peut être appliquée aussi aux actionnaires, aux usagers et aux contribuables. En général les nouvelles formes de réglementation vont presser sur les salariés, et vont profiter à l'usager, au contribuable et à l'exploitant. Le partage entre les différentes catégories dépend de plusieurs facteurs : facteurs budgétaires de l'état, l'équilibre entre efficacité et équité et le pouvoir qui peut être exercé par les groupements des agents économiques comme les syndicats de salariés.

2- efficacité des nouvelles formes de régulation.

En général et dans la plupart des pays du monde, la réorganisation du secteur public a causé une amélioration de l'efficacité.

Au Royaume uni les recherches ont prouvé que la plupart des entreprises publiques avaient un manque d'efficacité au niveau de la gestion, et que la privatisation et l'ouverture à la concurrence ont permis l'amélioration de cette situation. Il faut noter que suite à la privatisation au Royaume uni les prix ont

diminué ce qui a profité aux utilisateurs. Cependant on trouve que les profits des entreprises restent toujours élevés.

Aux états unis les entreprises étaient déjà privatisées, mais l'état américain a procédé à un démantèlement de ces entreprises. Donc chaque service public détenu par une entreprise privée va être démantelé en plusieurs parties. Certains économètres qui ont analysé le cas américains ont trouvé que le démantèlement des monopoles privés a permis une amélioration importante de l'efficacité.

Dans les autres pays on a trouvé qu'il y a une diminution de la main d'œuvre dans la plupart des secteurs qui ont été privatisés, ce qui reflète une croissance de la productivité. De même la privatisation a favorisé l'amélioration du fonctionnement et de la gestion des entreprises, et a faciliter l'adoption des pratiques commerciales modernes.

Un autre élément très important est l'effet des nouvelles régulations sur la qualité de service, de l'environnement et de la sécurité.

En matière de la qualité de service. D'une part on trouve que l'ouverture à la concurrence a favorisé l'innovation technologique par le secteur privé, par exemple on trouve un développement considérable au niveau de la télécommunication et de la construction d'autoroutes à système de péage élaboré. De l'autre part certains économistes considèrent que la croissance du nombre des opérateurs privés sur le marché a provoqué des investissements excessifs qui conduisent vers un supplément de qualité inutiles.

En ce qui concerne la sécurité, des analyses ont prouvé que le niveau de la sécurité dans le transport aérien américain a resté le même avant et après la déréglementation. De même pour le transport routier au Royaume uni.

Au niveau de la protection de l'environnement il y a deux effets contradictoires, d'abord on trouve que la pression du marché et de la concurrence a conduit les entreprises privées à moins respecter les réglementations sur l'environnement. De l'autre part on trouve aussi que certaines entreprises ont pu répondre au norme de l'environnement et on pu améliorer leur efficacité en réduisant leurs coûts.

3- qu'est ce qui fait l'efficacité des régulations ?

A partir des études sur les nouvelles régulations, on trouve que l'augmentation de l'efficacité a été prouvée, mais cette conclusion n'est pas suffisante pour déterminer les actions ultérieures. Il faut noter que la régulation est une combinaison de privatisation, de libéralisation et de réglementation, Et que l'une des importantes décisions concerne le choix de la combinaison la moins coûteuse du point de vue du consommateur.

Plusieurs combinaisons ont été testées dans un but d'évaluer leur efficacité, chaque pays a choisi une combinaison différente en fonction de sa situation initiale, c à d en fonction de l'organisation des services public dans les années 70.

La majorité des économistes considèrent la concurrence effective comme le facteur de base qui favorise l'efficacité. Ils pensent même que la gestion privée n'est plus vraiment plus efficace que la gestion publique que lorsqu'elle est associée à un renforcement de la concurrence.

Il faut noter que certaines opérations de privatisation n'ont pas produit tout l'effet positif lié à l'ouverture de la concurrence. C'est le cas du transport routier au Royaume uni où les résultats étaient décevants, et du transport aérien où l'état britannique n'a pas pu introduire une concurrence effective entre les différents opérateurs dans ce secteur.

Un autre facteur de très grande importance dans la privatisation est la décision de désintégrer le monopole ou non. Au Royaume uni les économistes ont hésité entre les deux stratégies, finalement le choix britannique a été dicté par des facteurs politiques. Les entreprises de télécommunication et de gaz ont été privatisées en block tandis que celles d'électricité ont été démantelées.

La privatisation en block est plus préférée par les gouvernement parce qu'elle apporte des recettes budgétaires certaines et immédiates. Mais cette stratégie a ses désavantages, car elle conduit vers la création d'un monopole privé qui contrôle un secteur particulier, il faut noter aussi que le démantèlement du monopole sera plus difficile après la privatisation.

Lorsqu'il y a une désintégration du monopole, elle peut se faire de deux manières, d'abord en un découpage selon les couches du réseau dans un but de limiter l'abus du monopole, et deuxièmement selon des zones géographiques.

4- arbitrages entre coûts et avantages.

Les analyses qui ont traité les nouvelles régulations ont montrées que ces régulations créent de coûts d'un type nouveau, en même temps qu'elles en suppriment d'anciens.

L'ouverture à la concurrence a un objectif très important qui est la réduction des coûts de production, dans certaines circonstances cette objectif ne sera pas atteint à cause de l'imperfection des échanges sur le marché.

C'est pour cela que les gouvernements ne parviennent pas à déterminer le nombre d'opérateurs le plus efficace. Dans certaines situations un duopole sera plus efficace qu'une multitude d'opérateur à cause de la structure des coûts. De même dans d'autres situations le jeu de la concurrence sur le marché va permettre l'entrée d'un grand nombre d'opérateurs, ce qui va causer la baisse des rendements des investissements.

Il faut noter aussi que la privatisation débouche parfois après une certaine période à une diminution du nombre des opérateurs sur le marché, car l'état ne peut pas maintenir les conditions d'une entrée équitable pour toujours, c à d il ne peut pas maintenir la contestabilité des marchés.

Comme je l'ai noté, certains coûts vont augmenter lors de la désintégration tandis que d'autres vont être éliminés. Les coûts nouveaux regroupent deux catégories.

- Les coûts de transaction qui augmentent lorsque on désintègre une entreprise.
- Les coûts de régulation qui varient selon la forme d'intervention publique.

Conclusion

Dans les années précédentes la privatisation est devenue l'un des importants moyens de la régulation des entreprises publiques non efficaces. La privation a marqué la faillite de la tutelle étatique sur ce genre d'entreprises. Elle va aussi permettre à l'état de réduire ses coûts d'exploitation et même à augmenter ses bénéfices.

Dans cette recherche on a analysé les différentes méthodes de privatisation, et leur impact sur la structure et la nature des entreprises publiques et sur la fourniture des services.

On a pu identifié les effets de la privatisation comme la décentralisation des décisions, et le passage d'un système gouverné par l'état, à un système orienté par le marché et influé par la recherche des gains au profit des nouveaux actionnaires et clients. Ainsi que les désavantages qui peuvent être lié à une opération de privatisation comme la création d'un monopole privé ou d'une entente entre les entreprises et la perte du contrôle sur les entreprises publiques.

Bibliographie

1. **les nouvelles régulations à l'essai.** Extrait du rapport stoffaes 2003.
2. **Etatisme et marchandisation du secteur public.** Blandine LAPERCHE, Dimitri UZUNIDIS 2003.
3. **privatisation, gouvernement d'entreprise et processus décisionnel.** Carine CATELIN, Céline CHATELIN 2004.
4. **Choix des politiques et privatisation.** Madsen PIRIE 1999.