

PRIVATISATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES : JUSTIFICATIONS THEORIQUES ET EMPIRIQUES

RABIA épouse LAIB Lamia

(Enseignante à EP-ECG ALGER, doctorante et membre d'un laboratoire de
recherche à E.S.C ALGER)

Résumé:

Au cours de ces dernières années, de nombreux chercheurs ont essayé de comparer, à travers diverses études théoriques et empiriques, les performances des entreprises publiques et des entreprises privées. Nombreux en sont arrivés à expliquer les écarts de performance entre ces deux modes d'organisation à travers un ensemble de facteurs et de phénomènes. Pour ces auteurs, la logique organisationnelle qui structure le comportement de la firme n'est pas la même selon qu'il s'agit d'une entreprise publique ou d'une entreprise privée. L'objet de ce papier est d'exposer ces logiques à travers les principales théories en faveur de la privatisation et de justifier notre hypothèse centrale.

Mots clés: Privatisation, entreprise, performance, théorie, justifications empiriques.

Abstract

In recent years, many researchers have tried to compare, through various theoretical and empirical studies,. Many have come to explain performance differences between these two modes of organization through a set of factors and phenomena. For these authors, the organizational structure of the firm's behavior is not the same concerning a public company or a private company. The purpose of this paper is to expose these logics through the main theories in favor of privatization and justify our central hypothesis.

Keywords: Privatization, company, performance, theory, empirical justifications.

Introduction :

Au cours de ces dernières années, de nombreux chercheurs ont essayé de justifier, à travers diverses études théoriques et empiriques la thèse selon laquelle il juge opportun de tout privatiser, c'est ce qui a poussé de multiples auteurs à la soutenir sans réserve.

En effet, le débat portant sur la relation entre la forme de propriété et la performance¹ de l'entreprise suscite un vif intérêt sur le plan de la recherche surtout depuis que les privatisations occupent une place importante dans l'agenda politique des gouvernements à travers le monde.

Il faut noter qu'après plusieurs années d'augmentations des privatisations au cours des années 1990, on assiste maintenant à une décroissance progressive dans ce domaine. Ainsi dans certains pays développés, comme la Nouvelle-Zélande, où l'on a beaucoup privatisé au cours des années 1990, on assiste maintenant à un renversement de cette tendance. Les problèmes du marché et la montée des contestations altermondialistes, en ce début de troisième millénaire, expliquent en partie cette situation. On peut aussi considérer que l'inventaire des biens publics qui pourraient être vendus au secteur privé est moins important qu'il l'a déjà été. Il reste peu de ces entreprises de grande envergure qui faisaient régulièrement l'objet de privatisations au cours des deux dernières décennies du vingtième siècle. De plus, un certain nombre d'entreprises ont connu des difficultés d'ordre économique ou n'ont pas su ou pu respecter les règles et conditions qui avaient présidé à leur transfert du secteur public au secteur privé, ce qui a occasionné dans certains cas un retour à leur statut antérieur. De tels renversements

¹ Arena, et al. (1991) définissent la performance d'une entreprise comme un résultat que celle-ci réalise et dont la nature et l'unité varient selon les critères qui peuvent être, entre autres, ceux de profitabilité, de productivité.

impliquent des dépenses majeures pour les États, et leurs conséquences socio-économiques sont difficiles à anticiper et à gérer.

Problématique :

C'est dans ce contexte que s'inscrit notre principale problématique :

DANS QUELLES MESURES LA PRIVATISATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES SE REVELLE INTERESSANTE ?

Avant de répondre à cette problématique principale, nous envisageons de nous poser un certain nombre d'interrogations liées à notre préoccupation centrale afin de mieux cerner notre recherche :

- Que pensent les chercheurs de l'incidence de la privatisation sur la rentabilité des entreprises publiques ?
- Quelles sont les théories en faveur de la privatisation ?
- Est-ce que le passage de la propriété publique à la propriété privée conduit à une meilleure performance de la firme ?
- Quelles sont les études empiriques qui ont démontré cela ?

Hypothèses :

Pour y répondre, nous avons émis les hypothèses suivantes :

- La privatisation aurait une incidence positive sur la performance à travers l'étude des théories et des travaux empiriques de plusieurs chercheurs ;
- Le passage de la propriété publique à la propriété privée conduit à une augmentation de la productivité de la firme.

Intérêts de l'étude :

Cette étude nous permettra de percevoir des intérêts aussi bien sur le plan théorique que sur le plan pratique.

- ✓ Sur le plan théorique, cette étude nous permettra de confirmer la véracité de la relation positive qui semble exister entre la privatisation et la performance dans plusieurs pays. Ainsi, elle va poser les bases d'une tentative de justification et d'explication de

la réussite ou de l'échec des programmes de privatisation dans ces économies.

- ✓ Sur le plan pratique, cette étude permettra de porter un jugement de valeur sur les programmes de privatisation à travers la présentation de travaux empiriques effectués dans ce sens.

Notre article s'articulera autour des points essentiels suivants :

On abordera en premier lieu le sens de la privatisation. Ensuite, nous exposerons les théories et travaux empiriques de plusieurs auteurs afin de pouvoir valider les hypothèses de départ.

1. **Définition et évolution du concept de privatisation:**

Dans son sens le plus étroit, le mot privatisation désigne la vente totale ou partielle d'entreprises appartenant à l'État à des investisseurs du secteur privé. Cette définition est conforme à celle de 1965 donnée par le *Petit Robert* qui décrit la privatisation comme: «*Cession d'une activité relevant jusqu'alors du secteur public* ».

Un certain nombre d'auteurs donnent un sens plus large au mot *privatisation*. Martin², par exemple, semble dire que c'est un changement au rôle, aux responsabilités, aux priorités et au pouvoir de l'État plutôt qu'un simple changement de prise en charge.

Donahue (1989), laisse entendre que le mot *privatisation* peut correspondre à quelque chose d'aussi général que l'affaiblissement du rôle de l'État-providence et la promotion de l'entraide et du bénévolat.

Des définitions aussi étendues du mot privatisation font ressortir la nécessité pour le secteur public de poursuivre son évolution, comme celle

² Martin.B, "In the Public Interest?", *Privatisation and Public Sector Reform*, London, Zed Books, 1993, p. 11.

que propose **Kent** (1987), mettent l'accent sur les dimensions économiques de la privatisation et ne tiennent pas compte des aspects politiques qui y correspondent. Selon **Kent**³, la privatisation désigne le transfert, au secteur privé, de fonctions exécutées auparavant exclusivement par le gouvernement, à des prix nuls ou inférieurs à tous les coûts de production, pour que ces mêmes fonctions soient exercées par des entreprises à des prix auxquels l'offre est égale à la demande et qui tiennent compte du coût total de production.

La définition présentée par **Donahue**⁴, c'est-à-dire le fait de confier à des entreprises privées la prise en charge de fonctions exécutées par le secteur public, permet de faire ressortir la question fort pertinente de la responsabilité du gouvernement face au recours à la privatisation comme instrument d'intervention.

Kolderie (1985) distingue deux notions différentes, souvent confondues, dans le mot privatisation. La première notion, celle qui touche la prestation, désigne le fait de fournir un bien ou un service. La seconde, celle qui concerne la production, désigne l'action de produire ce bien ou ce service⁵. Cette conceptualisation des choses est fort nécessaire en ce qu'elle montre que le gouvernement peut choisir de privatiser la prestation des services, la production de biens et de services ou les deux. Elle permet également d'examiner et de comprendre les diverses formes de privatisation qui ont été adoptées à travers le monde.

Au final, nous pouvons dire que la privatisation est toute cession par l'Etat de la totalité ou d'une partie de ses parts dans une société à des capitaux privés.

³ Kent.C.A. , « Privatization of Public Functions: Promises and Problems », dans *Entrepreneurship and the Privatizing of Government*, éd. C.A. Kent., Westport, Quorum Books, 1987, p. 4.

⁴ Donahue.J.D. , *"The Privatization Decision"*, New York, Basic Books, 1989, p. 4.

⁵ Kolderie.T, « Let's Not Say Privatization », *Urban Resources* 2, 4, 1985, p. 11.

2. Incidence de la privatisation sur la rentabilité des entreprises publiques :

De nombreux auteurs sont arrivés à expliquer les écarts de performance entre les deux modes d'organisation (publique et privé) à travers un ensemble de facteurs et de phénomènes. Pour ces auteurs, la logique organisationnelle qui structure le comportement de la firme n'est pas la même selon qu'il s'agit d'une entreprise publique ou d'une entreprise privée.

Frank Sader ⁶ soutient la thèse qu'il est très intéressant pour les pays du tiers-monde de céder au secteur privé leurs entreprises publiques, c'est dans ce sens là que tous ceux qui ont procédé dans cette voie auraient vu les Investissements Direct Etrangers (I.D.E) croître de façon remarquable sur leur territoire. De plus, ces I.D.E auraient eu des effets positifs sur les économies de ces pays : amélioration des infrastructures, consommation et distribution de l'énergie, modernisation et apports technologiques, relations et contacts ...etc⁷. Pour Frank Sader, les privatisations effectuées dans les P.V.D ont des répercussions positives aussi bien pour les entreprises considérées (augmentation de la richesse de l'entreprise, gestion plus efficace, productivité accrue, capitalisation améliorée, modernisation effectuée, etc.) que pour les États concernés⁸.

En outre, Xavier Denis-Judicis et Jean-Pierre Petit⁹ adhèrent à l'idée de Frank Sader et vont même confirmer cela en soulignant la profondeur des effets positifs produits par la privatisation des entreprises publiques productrices de biens et services (élimination des rigidités administratives, amélioration de la rigueur financière, rejoindre

⁶ SADER.F, "La privatisation des entreprises publiques et l'investissement étranger dans les pays en développement", Banque Mondiale, Washington, 1995, p. 32

⁷ Ibid, pp. 1-4.

⁸ Ibid, pp. 30-40.

⁹ DENIS-JUDICIS.X et PETIT.J.P, "*Privatisations*", Montchrétien, coll. « Économie-clefs », Paris, 1998, p.160.

réellement l'utilisateur et le consommateur, transparence dans la fixation des prix,... etc.)¹⁰, mais ces derniers n'excluent pas l'idée que l'État doit intervenir dans certains domaines stratégiques et pour diverses raisons selon les réalités considérées: lorsqu'il s'agit de remédier aux défaillances du marché ou d'en corriger les imperfections (monopole, demande trop faible, biens collectifs,... etc.); lorsqu'il s'agit de restructurer l'appareil de production ou de dynamiser un secteur-clef de l'économie nationale; lorsqu'il s'agit de « monopole naturel » (optimum de second rang selon le théorème WALRAS) ou d'activités « non rentables par nature» qui doivent obligatoirement être assurées par l'État (santé, éducation, police, prestations sociales,... etc.) ou encore lorsqu'il s'agit de jouer un rôle contre cyclique dans l'économie et de briser des tangentes dépressives (politique keynésienne)¹¹.

En revanche, des auteurs comme Michel G. Bédard et Viviane Lemay¹² pensent que le secteur privé est capable de prendre le relais de l'État et de remplir les fonctions socioéconomiques auparavant assurées par une gestion purement publique, étant formés à l'école du management moderne, ils mettent l'accent sur le fait que les privatisations réussissent d'une part à jouer leur rôle sur le plan socio-économique et à mettre l'accent et s'appuient davantage sur les facteurs organisationnels d'autre part (structure, stratégie, design,... etc.), ainsi que sur la notion de performance à tous les niveaux¹³.

D'autres auteurs, toutefois, contestent durement cette supériorité trop nette souvent attribuée au secteur privé, et croient nécessaire la création d'entreprises mixtes (public/privé).

Selon André Forget par exemple¹⁴, il s'avère très difficile d'évaluer la performance réelle aussi bien des entreprises que des managers privés,

¹⁰ *Ibid*, pp. 20-51

¹¹ DENIS-JUDICIS.X et PETIT.J.P, op-cit, pp. 15-20.

¹² BEDARD.Met LEMAY. V, "Privatisations", Guérin, Montréal, 2000, p.263.

¹³ *Ibid*, pp. 55-139

¹⁴ FORGET.A, "Des effets de la privatisation sur la gouvernance et la performance des entreprises", Centre de recherche en gestion, Montréal, 1998, p.51.

puisque dans les analyses habituelles, les de facteurs sociopolitiques pèsent de tout leur poids sur la réalité de l'entreprise, mais que la comptabilité ne prend tout simplement pas en considération d'autres facteurs te le coût de la paix sociale, les coûts d'atteinte à l'environnement, les coûts reliés à la justice,... etc.¹⁵

Nous allons essayer d'exposer ces logiques à travers les principales théories en faveur de la privatisation et de justifier le recours à la privatisation en exposant les principaux travaux de recherche empiriques dans ce cadre.

3. **Justifications théoriques et empiriques de la privatisation :**

La privatisation a fait l'objet d'un nombre important de travaux théoriques et empiriques dont la question relève de la problématique centrale du lien entre la nature publique/privée de la propriété et la performance. Ces travaux portent pour l'essentiel sur les théories que nous allons aborder ci-après.

A. La théorie de l'agence:

Lorsqu'une firme est dirigée par un propriétaire-manager, il n'y a pas a priori de conflit d'intérêts entre le dirigeant et l'actionnaire. Par contre, dans toutes les entreprises où est instaurée une séparation du contrôle et de la propriété, apparaît un problème d'agence.

L'origine de l'étude de la relation d'agence et des questions qu'elle soulève remonte à l'origine dans les réflexions d'Adam Smith sur l'inefficacité des sociétés par action dont la direction est confiée à un agent non-propriétaire qui ne serait pas incité de ce fait à gérer au mieux les affaires qui lui sont confiées. Les fondements théoriques de la relation d'agence ont été établis par Jensen et Meckling ¹⁶ qui ont défini

¹⁵ Ibid, pp. 11-41.

¹⁶ JENSEN M.C. et MECKLING W.H. (1976), « Theory of the Firm : Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure », Journal of Financial Economics, vol. 3, n° 4, p.p0 305-360.

cette relation comme « *un contrat par lequel une ou plusieurs personnes (le principal) engage une autre personne (l'agent), pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent* ». Charreaux¹⁷ définit la relation d'agence comme un contrat dans lequel une (ou plusieurs) personne (s) a recours aux services d'une autre pour accomplir, en son nom, une tâche quelconque. Cette relation implique, de la part du principal, une délégation de nature décisionnelle à l'agent. Dans le cas où les intérêts des deux parties convergeraient, les problèmes de l'agence n'apparaîtraient plus. Par contre, les problèmes d'agences se posent, lorsque les intérêts sont divergents et, surtout, dans la mesure où il y a information imparfaite et asymétrie d'information entre les parties. En effet, la théorie de l'agence ou théorie des mandats remet en cause le postulat représentant l'entreprise comme un acteur unique pour mettre l'accent sur les divergences d'intérêts potentielles entre les différents partenaires (dirigeants, actionnaires et créanciers...).

Le comportement de l'entreprise résulte dès lors d'un processus complexe d'équilibrage qui occasionne un certain nombre de coûts appelés: **Coûts d'agence** et qui sont nécessaires pour que les dirigeants, par exemple, adoptent un comportement conforme à l'intérêt des actionnaires qui les ont mandatés.

Il est important de diminuer au mieux ces coûts. On distingue trois types de coûts :

- Les coûts de surveillance : Ils sont supportés par l'actionnaire et permettent de s'assurer que le dirigeant agit au mieux de ses intérêts et en conformité avec la politique globale de l'entreprise et limiter ainsi son comportement opportuniste. (Mise en place de procédure de contrôle, de systèmes d'audit, rémunération du mandataire...etc.).

¹⁷ CHARREAUX.G., «Pour une véritable théorie de la latitude managériale et du gouvernement des entreprises», Revue Française de Gestion, n° 111, novembre-décembre, 1996, p.p. 50-64.

- Les coûts d'obligation ou coûts d'engagement : Ils sont supportés par le dirigeant et ayant pour but de rassurer le propriétaire sur la qualité de sa gestion. Ils permettent de garantir l'exécution des obligations du dirigeant et de mettre en confiance l'actionnaire. (Mise en place de rapports annuels, ...etc.).

- Les coûts résiduels : Comme les coûts de surveillance, ils sont supportés par l'actionnaire. Ils peuvent être dénommés aussi « perte résiduelle », qui s'assimile à la perte d'utilité subie par l'actionnaire par suite d'une divergence d'intérêt avec le mandataire (Stratégie globale non rentable, mauvaise allocation des ressources...etc.).

La théorie de l'agence ou des mandats correspond donc à une tentative de mise en parallèle de la théorie financière et de la théorie des organisations. En outre, comme le fait remarquer Albouy¹⁸, la relation d'agence entre les propriétaires de l'entreprise publique (les citoyens en théorie) et les dirigeants est bien plus complexe que celle qui prévaut entre les actionnaires de la firme privée et ses dirigeants. En effet, si les citoyens choisissent, dans une démocratie, leurs représentants et leur gouvernement, ce dernier nomme les dirigeants de l'entreprise publique ; chaque acteur poursuivant ses propres objectifs. Au lieu de se jouer à deux (actionnaires/dirigeants), la partie se joue à trois (citoyens/gouvernement/dirigeants) et les coûts d'agence risquent fort d'en être augmentés.

La minimisation des coûts d'agence est considérée comme le gage de l'efficacité de la structure organisationnelle interne de la firme et, par conséquent, de sa performance financière. Par ailleurs, il apparaît que les moyens de contrôle à la disposition des actionnaires de la firme privée sont plus nombreux et plus efficaces que ceux à la disposition de l'actionnaire public représenté par des représentants non impliqués financièrement.

¹⁸ ALBOUY. M. (2002), « Finance des organisations publiques et des entreprises privées : convergence ou rupture ? » in G. Cliquet et G. Orange, *Organisations Privées, Organisations Publiques*, Publication de l'Université de Rouen, 2002, p.p. 13-32.

Ces considérations théoriques permettent d'émettre l'hypothèse d'une supériorité intrinsèque de la performance économique et financière de l'entreprise privée par rapport à celle de l'entreprise publique.

B. La théorie des droits de propriété:

Les approches libérales et néolibérales ont engendré, surtout aux États-Unis, tout un ensemble d'écoles dérivées par rapport à ces dernières, écoles qui pour l'essentiel ont cherché à radicaliser et à formaliser la pensée libérale, la plupart du temps en construisant un composé synthétique basé sur une image simplifiée, sur laquelle viennent se fondre quelques éléments empruntés aux théories du management et aux théories des organisations. Parmi ces théories: **La théorie des droits de propriété**. Cette théorie s'est construite à partir des années soixante en vue de montrer la supériorité du système privé sur toutes les autres formes de propriété collective. Le fondement de l'économie des droits de propriété réside dans l'idée que tout échange entre agents peut être considéré comme un échange de droits de propriété sur des objets¹⁹. Pour les partisans de ce courant théorique, les raisons qui expliquent la supériorité des performances économiques et financières des entreprises privées par rapport aux entreprises publiques tiennent à l'amoindrissement des droits de propriété de la firme publique et au risque de faillite. En effet, le risque de faillite est quasi-inexistant dans les organisations publiques, alors qu'il constitue une réalité avec laquelle les dirigeants du secteur privé doivent composer. Ceci incite forcément ces derniers à gérer efficacement leur entreprise en vue d'assurer, non seulement, sa survie, mais aussi et surtout sa pérennité.

Selon la définition classique, les droits de propriété associés à un actif consistent en trois éléments :

- ✓ le droit d'utiliser l'actif (*usus*);

¹⁹ NELLIS. J., « Time to Rethink Privatization in Transition Economies? », *International Finance Corporation Working Paper*, n° 38, World Bank Group, Washington D.C, 1999.

- ✓ le droit de s'approprier les revenus générés par l'actif (*fructus*);
- ✓ le droit de disposer de l'actif (*abusus*).

Le droit de propriété est le droit réel le plus complet ; il permet en principe de faire ce que l'on veut avec la chose objet du droit de propriété. Ainsi, le droit de propriété confère à son titulaire le droit d'user des actifs, d'en retirer les fruits et d'en disposer. Comparés aux droits de propriété des actionnaires privés sur leurs actions, force est de constater que les citoyens possèdent sur l'entreprise publique des droits considérablement amoindris dans la mesure où ils ne peuvent vendre leur participation dans l'entreprise publique qui reste en fait virtuelle. Quant au *fructus*, il est moins tangible que dans le cas de l'entreprise privée qui verse des dividendes à ses actionnaires.

En effet, cette théorie renvoie à une conception générale des relations sociales et des institutions. Tout échange entre des agents doit être considéré comme un échange de droits de propriété. Acquérir un droit de propriété permet l'utilisation de la chose comme on veut. Le système de propriété privée est supérieur à tous les autres car lui seul mène à une productivité maximale et ce, sans atteinte à la liberté de l'homme. Toute entreprise privée, parce qu'elle risque d'affaiblir sa performance, se voit donc obligée d'innover, de réussir et de satisfaire ses usagers. Dans ces conditions, on comprend aisément la préoccupation continue des dirigeants du secteur privé pour la productivité, la rentabilité et la solvabilité de la firme²⁰.

En outre, la théorie des droits de propriété insiste sur le fait que la supériorité des performances de l'entreprise privée sur l'entreprise publique tient au fait qu'il existe des mesures disciplinaires émanant du marché boursier qui obligent les gestionnaires à rendre des comptes. À cela s'ajoute le fait que l'actionnaire dans la firme privée joue le rôle de créancier résiduel et qu'il supporte le risque d'entreprendre, ce qui l'oblige à contrôler de façon plus étroite les dirigeants. Mais on constate

²⁰ SIMON. Y. et TEZENAS DU MONTCEL. H, « Théorie de la firme et réforme de l'entreprise. Une contribution de la théorie des droits de propriété », *Revue Économique*, mai 1977, p.p. 321-351.

que ce statut de créancier résiduel est fortement effacé dans la firme publique : leurs dirigeants (managers et représentants de l'État) ne supportant pas ce risque ; d'où un contrôle amoindri.

La thèse avancée par les théoriciens de l'école des droits de propriété pour justifier l'inefficience de l'entreprise publique par rapport à l'entreprise privée (et donc pour justifier les programmes de privatisation) est que l'attribution aux individus des droits de propriété selon une répartition claire est la condition de l'efficacité économique. Selon eux, la performance organisationnelle dépend des mesures incitatives particulières au mode de propriété.

C. La théorie des choix publics:

C'est fondamentalement vers la fin des années 1960 que l'analyse économique des choix publics prend véritablement son essor. Cette théorie a été élaborée essentiellement par des économistes comme Buchanan²¹, qui selon lui, l'entreprise publique présente des dysfonctionnements en matière de gestion car:

- le dirigeant public n'est pas soumis aux lois du marché;
- chaque citoyen devient un propriétaire indivis (obligé et aliéné);
- le coût du contrôle de tous les agents est supérieur à celui qui existe sur le marché;
- la puissance incitative du marché n'exerce plus de pression ni sur l'ouvrier, ni sur le décideur, ni sur le produit.

Cette théorie postule que l'inefficience des entreprises publiques est due notamment aux groupes d'intérêts et aux jeux politiques qui caractérisent les organisations publiques.

L'argumentation de l'École du « **Public Choice** » est que les personnes qui sont supposées prendre les décisions, notamment les administrateurs d'entreprises publiques, les hommes politiques et les fonctionnaires, le font non pas en privilégiant les intérêts de la société dans son ensemble,

²¹ Buchanan J. et Tollison R, « Theory of Public Choice : Political Application of Economics », *The University of Chicago Press*, Chicago, 1972.

mais plutôt leurs intérêts propres. Les théoriciens de cette école expliquent que l'inefficience des entreprises publiques tient exclusivement à la motivation des hommes politiques et des dirigeants, à qui on reproche de ne pas œuvrer dans l'intérêt général.

Ceci dit, l'intervention des pouvoirs publics (État, Collectivités territoriales, etc...) par la réglementation ou par la création d'entreprises publiques, n'est pas, selon ce courant théorique, un facteur de performance économique.

En effet, selon des auteurs comme Vickers et Yarrow²², la privatisation des entreprises publiques n'est qu'un retour à une situation considérée comme normale: un juste retour au marché et à l'efficience.

On peut conclure par dire que la théorie des droits de propriété et celle des choix publics constituent deux approches complémentaires permettant de comparer aisément les différences en matière de performances entre l'entreprise publique et l'entreprise privée.

De cela ressort quatre justifications fondamentales de la supériorité de la performance économique de l'entreprise publique par rapport à celle du privée :

- ✓ Les décideurs dans le système public ne subissent pas, les conséquences monétaires et financières de leurs actions et décisions;
- ✓ Le citoyen-proprétaire devient propriétaire bien malgré lui et par ailleurs il est propriétaire *indivis* sans possibilité de vendre;
- ✓ Étant donné que les droits de propriété des entreprises publiques ne peuvent faire l'objet d'échange sur le marché, il s'ensuit alors que le coût du contrôle des mandataires devient nettement plus élevé que celui des agents privés qui sont directement contrôlés par le marché financier;
- ✓ Le propriétaire privé, pouvant facilement vendre ou échanger ses droits de propriété, se préoccupe davantage de préserver voire

²² VICKERS. J. et YARROW.G. (1991), « Economic Perspectives on Privatisation », Journal of Economic Perspectives, vol. 5, n° 2, 1991, p.p. 111-132.

d'augmenter la qualité ou la performance de son bien, ce qui n'est pas le cas du propriétaire public qui ne peut ni vendre ni échanger facilement ses droits de propriété.

D. La théorie de l'efficience - X:

La théorie de l'efficience-X a été développée par Leibenstein (1978) pour prendre en compte le fait que certaines inefficacités ne résultent pas uniquement d'un défaut d'allocation des facteurs de production, mais elles sont notamment liées à la motivation du personnel ou à une mauvaise organisation de l'entreprise.

Pour l'auteur²³, il existe un facteur-X caché, responsable de l'inertie et de l'inefficience de chaque type d'entreprise. Il faut développer l'analyse micro-économique conventionnelle et élargir la notion « d'efficience allocative »: Pourquoi deux firmes qui allouent de manière identique les facteurs rares peuvent-elles réussir de manière si différente?

Il fait remarquer qu'à travers le postulat selon lequel le marché alloue de manière optimale, les facteurs de production entre firmes et secteurs, la théorie traditionnelle n'analyse qu'un seul type d'efficience : l'efficience allocative. Pour les entreprises publiques, les facteurs qui seraient source d'inefficience-X sont structurels et ne peuvent être combattus qu'en privatisant ces entreprises. Le fait de détenir une situation monopolistique, protégée par l'État, constitue un premier facteur (absence de pression externe); puis il y a « l'immortalité » de ces entreprises, l'État épongeant les déficits enregistrés; ensuite il y a la multiplicité des objectifs à atteindre, objectifs contradictoires ou difficilement compatibles; enfin il y a la structure organisationnelle, trop fortement bureaucratisée.

Ainsi, les théoriciens de l'efficience X soutiennent que la privatisation pourrait contribuer à réduire de manière substantielle les sources d'inefficience dans les entreprises publiques, permettant ainsi à celles-ci, de renouer avec la performance et la compétitivité. Selon les postulats des théoriciens de l'efficience X, la privatisation devrait donc permettre

²³ Leibenstein.H., "Economie theory and organizational analysis", éd. Harper, New-York, 1966, p.257.

de soustraire les entreprises publiques aux mauvaises influences politiques et, par conséquent, de simplifier et de clarifier leur fonction d'objectifs.

E. La théorie du New Public Management (N.P.M):

Cette école de pensée s'intéresse avant tout aux dysfonctionnements administratifs et à l'inefficience bureaucratique et institutionnelle. Les principes qui inspirent les penseurs du NPM sont la «performance, l'atteinte des objectifs, la transparence et l'imputabilité». L'apparition au cours de ces dernières années du ce nouveau mode de gestion, adaptant au secteur public des méthodes de management traditionnellement réservées au secteur privé, a contribué à atténuer les divergences et le cloisonnement de gestion entre les secteurs public et privé. Pour autant, nous pouvons nous demander jusqu'à quel point le transfert des méthodes de management privé est soluble dans le secteur public et dans quelle mesure il participe à la satisfaction des usagers et à la qualité des services publics.

En effet, cette théorie propose d'instaurer des contrats de performance dans les entreprises publiques, d'orienter l'activité vers les résultats davantage que vers les procédures, de substituer à l'approche juridique une approche « gestionnaire », d'introduire dans la fonction de travail des éléments de compétition, et dans la fabrication du produit des impératifs de réduction des coûts et de majoration de la qualité. Cette école de pensée, en somme, cherche à introduire donc la logique du privé dans les administrations publiques.

Les recettes proposées par cette doctrine espèrent enfin régler le problème criant des déficits publics et des dettes accumulées tout en redonnant toute leur noblesse aux services publics²⁴.

²⁴ SANNI YAYA.H., "L'économie politique de la désétatisation et de la privatisation des entreprises publiques", Faculté des sciences de l'administration, Université Laval, Québec, 2003, p.p.99-102.

D'un point de vue théorique, le NPM est un concept qui puise ses fondements dans de nombreux courants de pensée (courant néoclassique, théorie des organisations, théorie de l'agence, théorie des droits de propriété, etc.) et qui par bien des aspects rejoint l'idéologie du **Public Choice** reposant sur l'individualisme méthodologique, le recours aux privatisations et une plus grande souplesse et décentralisation des unités administratives.

L'idée principale du NPM est que les méthodes de management du secteur privé, supérieures à celles du secteur public, peuvent lui être transposées. Le secteur public est jugé inefficace, excessivement bureaucratique, rigide, coûteux, centré sur son propre développement, non innovant et ayant une hiérarchie trop centralisée.

Dès lors, pour le perfectionner il est nécessaire d'accroître les marges de manœuvre des gestionnaires pour leur permettre de mieux répondre, au moindre coût, aux attentes des citoyens. Ces derniers sont désormais assimilés à des clients (logique consumériste) tandis que les administrateurs deviennent de véritables managers. Cette conception du secteur public – et plus particulièrement de l'administration, reposant sur les TROIS-E « Économie, Efficacité, Efficience »²⁵ – est à l'opposée de celle de **Weber** pour lequel la « bureaucratie », véritable idéal type, est la condition même de l'efficacité par sa dimension rationaliste.

Le NPM permet enfin d'introduire des effets incitatifs via la rémunération des agents et d'accentuer la responsabilité des structures en généralisant l'évaluation et la reddition des comptes. En pratique, de nombreuses actions s'inscrivent dans le champ du NPM. Nous pouvons les regrouper par fonction (voir le tableau ci-après).

²⁵ URIO.P., « La gestion publique au service du marché », éd. PUF et Les nouveaux Cahiers de l'IUED, Paris et Genève, 1998, p.p. 91-124.

Les différentes actions dans le cadre du NPM

FONCTIONS	ACTIONS NPM
Fonction stratégique	• <i>Gestion par les résultats;</i> • <i>Mise en place d'une planification stratégique;</i> • <i>Privatisation d'entreprises publiques, externalisation ;</i> • <i>Mise en place de partenariats public/privé;</i> • <i>Séparation des fonctions politique (conception) et administrative (mise en œuvre);</i> • <i>Déconcentration et/ou décentralisation;</i> • <i>Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en interne (l'intranet permet de décloisonner les services).</i>
Fonction finance	• <i>Généralisation de l'évaluation (culture de la performance);</i> • <i>Simplification des formalités administratives;</i> • <i>Réduction des déficits;</i> • <i>Budgétisation par programme;</i> • <i>Plus grande transparence de la comptabilité (par exemple par la mise en place d'une comptabilité analytique pour comparer les résultats aux prévisions).</i>
Fonction marketing	• <i>Développement du marketing public (consultations, enquêtes, sondages, observatoires, etc.);</i> • <i>Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en externe (pour une meilleure communication)</i>
Fonction Ressources Humaines	• <i>Réduction des effectifs;</i> • <i>Responsabilisation et motivation des fonctionnaires (individualisation des rémunérations, primes au rendement, etc.);</i> • <i>Développement de la participation.</i>

Source : *D'après plusieurs lectures : Laufer et Burlaud, (1980) ; Hood (1991) ; Pollitt et Bouckaert, (2000) ; Gruening (2001).*

Les droits de propriété ont constitué pendant des décennies, le principal soubassement théorique et empirique des travaux relevant de la privatisation des entreprises.

Les droits de propriété définissent l'ensemble des lois, des règles et des usages qui contribuent à fixer les droits de chacun par rapport à l'usage, à l'appropriation et au transfert des biens produits.

La plupart des études empiriques démontrent que l'entreprise privée est supérieure à l'entreprise publique. Miller R (1982) a ainsi démontré la supériorité du taux de rentabilité des capitaux investis des entreprises privées britanniques par rapport à celui des entreprises publiques de 1968 à 1980, Davies (1971), démontre au travers une étude, que la rentabilité des banques australiennes privées est supérieure à celle des banques publiques. L'étude de Crain et Zarokoohi (1978), conclue à la supériorité des coûts publics en matière de transport d'eau, alors que celle de Meyer (1975), met en évidence l'importance des coûts publics en matière de transport d'électricité.

Des travaux plus récents concluent également à la supériorité de l'entreprise privée sur l'entreprise publique. Boardman et Vining (1989), à partir d'un échantillon de **500** entreprises privées, mixtes, publiques de divers pays révèlent cette supériorité de l'entreprise privée sur l'entreprise publique, il en est de même des travaux de Megginson, Nash et Van Randenborgh (1994), de Villalonga (2000), Alexandre et Charreaux (2001).

Les travaux de Megginson et al (1994), villalonga (2000), Alexandre et Charreaux (2001), bien qu'ils concluent à la supériorité des entreprises privées, démontrent cependant que la privatisation aurait des effets progressifs et contingents sur la performance. La théorie des droits de propriété centrée sur le système d'incitation et le contrôle des dirigeants ne saurait donc expliquer à elle seule, la différence de performance entre entreprises publiques et entreprises privées. C'est ce qui explique le développement d'un nouveau courant de pensée sur la question, **la théorie de la gouvernance**, centrée sur l'analyse du pouvoir discrétionnaire des dirigeants et sur le lien existant entre leur attitude et la performance de l'entreprise. Le système de gouvernance serait l'une

des explications de la supériorité des entreprises privées sur les entreprises publiques.

La gouvernance des entreprises est selon Charreaux G (1997), «l'ensemble des mécanismes qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit qui gouvernent leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire». En effet depuis les travaux de Jensen et Meckling (1976) sur la théorie de l'agence, le dirigeant (agent) est considéré comme pouvant poursuivre des buts opposés à ceux de l'actionnaire (principal).

Dans cette perspective, la théorie de la gouvernance vise à minimiser les coûts d'agence et de transaction entre propriétaires et dirigeants par la mise en œuvre de mécanismes de contrôle assurant la performance de l'entreprise et la création d'une valeur actionnariale maximale.

Parce que l'entreprise publique est soumise à une tutelle, au demeurant multiple et multiforme, elle apparaît comme une forme particulière de propriété à laquelle est associée un jeu complexe de relations d'agence car selon Charreaux (1997), si on attribue, comme il est d'usage, le rôle du principal aux citoyens, la relation avec le dirigeant de l'entreprise publique est loin d'être directe. Il y'a interposition à un premier niveau des élus parlementaires (députés), à un deuxième niveau des membres du gouvernement et à un troisième niveau de la bureaucratie publique. Ce qui tend à accroître la latitude discrétionnaire des dirigeants des entreprises publiques dont certains font sans doute un lien entre la durée de leur mandat et celle du gouvernement en place. Par ailleurs les mécanismes internes et externes de gouvernance dans ces entreprises apparaissent peu efficaces.

En outre, et au-delà de l'impact du politique dans le recrutement des dirigeants des entreprises publiques, Stiglitz J. E et Edlin A.S (1992) montrent, comment des dirigeants opportunistes peuvent manipuler processus d'enracinement qui tend à réduire l'efficacité du marché managérial et qui ne peut être réduit que si le coût de sortie du dirigeant opportuniste et donc la perte de rente concernant les l'information pour

dissuader les managers concurrents de postuler à la direction de l'entreprise. Il s'agit d'un investissement idiosyncrasiques qu'il a réalisés est inférieure aux gains futurs générés par le changement du dirigeant.

Les mécanismes de gouvernance tant internes qu'externes dans les entreprises publiques s'avèrent peu efficaces pour discipliner les dirigeants et les conduire à maximiser la valeur actionnariale. Ce qui explique aussi la faible performance des entreprises publiques par rapport aux entreprises privées.

Conclusion :

Au final, on arrive clairement à valider nos hypothèses de départ. En effet, sur le plan théorique, plusieurs courants viennent supporter la thèse de la supériorité de la forme privée de propriété comme : la théorie des droits de propriété, la théorie des choix publics et la théorie d'agence. On constate que, les entreprises publiques, contrairement aux entreprises privées, ne sont pas fondées dans le but ultime de maximiser les profits. De plus, le risque de faillite est quasi-inexistant pour les entreprises publiques, ce qui n'incite pas les gestionnaires de ces sociétés à une rigueur dans leur tâche et à une recherche de l'efficacité comparativement à leurs pairs du secteur privé.

Sur un plan purement empirique toutefois, le débat sur l'accroissement de la performance, induit par la privatisation comme le prévoit la théorie de l'efficacité-X, a toujours suscité une grande controverse. En effet, les méthodes utilisées par les différents auteurs pour filmer cette relation ont connu une évolution. On est parti des études faisant une comparaison entre les entreprises publiques d'une part et les entreprises privées d'autre part. Ces études ne portaient pas directement sur la privatisation. Et même si, un très grand nombre d'études sur les privatisations se regroupent dans cette vague, cette méthode suscite de vives polémiques. En effet, on ne saurait comparer des entreprises différentes dans leurs objectifs, leurs tailles (petites, moyennes, grandes), leurs contextes (monopole, concurrente). La critique majeure ici est que ces recherches comparent des entreprises, et non pas le phénomène de la privatisation ou mieux les effets du passage du public au privé.

A la lumière de ces critiques, on a évolué vers des recherches portant sur l'incidence du transfert d'une entreprise du secteur public au secteur privé. La performance d'une entreprise privatisée peut être comparée respectivement avec sa propre performance avant la privatisation ou avec des firmes qui n'ont pas encore été privatisées. Une des limites que l'on attribue à ces études est que malgré l'accent qui est mis sur le phénomène de privatisation, il reste que l'ambiguïté des résultats, déjà critiquée dans la première vague de recherche est toujours présente. En effet, certaines de ces études arrivent à la conclusion que la privatisation n'est pas forcément synonyme d'accroissement de performance. D'autres, par contre aboutissent à une forte performance consécutive aux privatisations. Face à cette ambiguïté persistante, on est en droit de se poser la question de savoir ***pourquoi cet écart entre prédictions théoriques et observations empiriques ?***

Le fait que les résultats des études empiriques soient aussi divergents d'une méthode à une autre nous pousse quand même à constater que le problème n'est pas forcément au niveau de son opérationnalisation. Il faudrait peut-être chercher dans sa conception ou dans celle des variables prises en compte dans les analyses pour trouver ses origines.

Aujourd'hui, vingt ans après le démarrage officiel des programmes de privatisation en Algérie, il serait intéressant de s'interroger d'avantage sur le phénomène encore en cours. Si la littérature actuelle recense plusieurs fondements théoriques en faveur des privatisations, il reste que les études empiriques n'arrivent pas toujours à corroborer entièrement l'hypothèse d'accroissement de performance induite par la privatisation.

Références bibliographiques :

- 1) ALBOUY. M. (2002), « Finance des organisations publiques et des entreprises privées : convergence ou rupture ? » in G. Cliquet et G. Orange, Organisations Privées, Organisations Publiques, Publication de l'Université de Rouen, 2002.
- 2) Alexandre H. et Charreaux G. (2004), « Efficiency of French privatizations : A Dynamic Vision », Journal of Corporate Finance, vol. 10, n° 3, June.
- 3) Alexandre H. et Charreaux G. (2004), « L'efficacité des privatisations françaises », Revue Économique, vol. 55, n° 4, juillet.
- 4) Arena R., Benzoni L., De Bandt J. et Romani P.M. (1991), Traité d'Economie Industrielle, Economica, Paris.
- 5) BEDARD.M et LEMAY. V, "Privatisations", Guérin, Montréal, 2000.
- 6) Buchanan J. et Tollison R, « Theory of Public Choice : Political Application of Economics », The University of Chicago Press, Chicago, 1972.
- 7) Charreaux G. (1997), « L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace ? », Revue Française de Gestion, n° 115, septembre/octobre,
- 8) CHARREAUX.G., «Pour une véritable théorie de la latitude managériale et du gouvernement des entreprises», Revue Française de Gestion, n° 111, novembre-décembre, 1996.
- 9) Crain W M et Zarokoohi A (1978), « A test the property right of the firm : water utilities in the US».
- 10) Davies D.G (1971), «Property rights and economic behavior in private and government enterprise: the case of australia's banking ,system», Duke University .
- 11) DENIS-JUDICIS.X et PETIT.J.P, "Privatisations", Montchrétien, coll. « Économie-clefs », Paris, 1998.
- 12) Donahue.J.D. , "The Privatization Decision", New York, Basic Books, 1989.
- 13) FORGET.A, "Des effets de la privatisation sur la gouvernance et la performance des entreprises", Centre de recherche en gestion, Montréal, 1998.
- 14) Gruening, G. (2001), « Origin and Theoretical Basis of New Public Management », *International Public Management Journal*, 4.
- 15) Hood, C. (1991), « A Public Management for All Seasons », *Public Administration*, 69.
- 16) JENSEN M.C. et MECKLING W.H. (1976), « Theory of the Firm : Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure », Journal of Financial Economics, vol. 3, n° 4.
- 17) Kent.C.A., « Privatization of Public Functions: Promises and Problems », dans Entrepreneurship and the Privatizing of Government, éd. C.A. Kent., Westport, Quorum Books, 1987.
- 18) Kolderie.T, « Let's Not Say Privatization », Urban Resources 2, 4, 1985.
- 19) Laufer et Burlaud, (1980) ; Hood (1991) ; Pollitt et Bouckaert, (2000) ; Gruening (2001).

- 20) Laufer, R. et A. Burlaud (1980), *Management public : gestion et légitimité*, Paris, France, Dalloz.
- 21) Leibenstein.H., "Economie theory and organizational analysis", éd.Harper, New-York, 1966.
- 22) Martin.B, "In the Public Interest?", *Privatisation and Public Sector Reform*, London, Zed Books, 1993.
- 23) Megginson, Nash, Van Randenborgh(1994), «The financial and operating performance of newly privatized firms: an international empirical analysis», *Journal of finance*, vol.69, n°2, juin.
- 24) Meyer (1975), «Publicity owned versus privately owned utilities: a policy choise», *Review of Economic studies*, november .
- 25) Miller R (1982), « National failures », Working Paper, Institute of Economic Affairs.
- 26) NELLIS. J, « Time to Rethink Privatization in Transition Economies? », *International Finance Corporation Working Paper*, n° 38, World Bank Group, Washington D.C, 1999.
- 27) Pollitt, C. and G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press.
- 28) SADER.F., "La privatisation des entreprises publiques et l'investissement étranger dans les pays en développement", Banque Mondiale, Washington, 1995.
- 29) SANNI YAYA.H., "L'économie politique de la désétatisation et de la privatisation des entreprises publiques", *Faculté des sciences de l'administration*, Université Laval, Québec, 2003.
- 30) SIMON. Y. et TEZENAS DU MONTCEL. H, « Théorie de la firme et réforme de l'entreprise. Une contribution de la théorie des droits de propriété », *Revue Économique*, mai 1977.
- 31) Stiglitz J E et Edlin A S(1992), « Discouraging rivals : Managerial rent seeking and economic insufficiencies »,NBR Working paper,n°4145, august
- 32) URIO.P., « La gestion publique au service du marché », éd. PUF et Les nouveaux Cahiers de l'IUED, Paris et Genève, 1998.
- 33) VICKERS. J. et YARROW.G. (1991), « Economic Perspectives on Privatisation», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n° 2,1991.
- 34) Villalonga (2000), «Privatization and efficiency: differentiating ownership effects from political, organizational, and dynamic effects», *Journal of Economic Behavior & organization*, vol.42.