

**LA SIGNIFICATION DES PRIVATISATIONS  
À L'EST ET À L'OUEST  
QUELQUES REMARQUES INTRODUCTIVES**

PAR

Louis BASLÉ

*Maître de Conférences à l'Université de Picardie Jules Verne*

Tout d'abord, il convient de souligner l'ampleur mondiale du phénomène (*The Economist* du 21/08/1993 repris dans *Problèmes Economiques* du 09/02/1994, p. 28-32). Ce phénomène prend son relief dans la conjonction non fortuite de la vague de fond néo-libérale dite de "globalisation" ou de "mondialisation", et de l'effondrement du soviétisme et de ses surgenons plus ou moins bâtards. Finalement, tous les arguments en faveur de la privatisation tournent autour de cette résurgence néo-libérale, qu'il s'agisse de contrer "l'effet d'éviction" qui détournerait l'épargne privée vers les circuits de financement public, de chercher à "recapitaliser" en les privatisant les groupes industriels et financiers à capitaux publics, voire plus prosaïquement de réduire les déficits publics, immédiatement par un apport d'argent frais, à plus long terme par une réduction du secteur public. Bref, il s'agit de bien distinguer pour disjoindre ce qui ressortit au privé assimilé au marchand, au négociable, élargi au maximum, et ce qui ressortit au public, au commun, au collectif, à l'indivisible strict réduit aux "externalités" (avantages reçus ou coûts supportés du fait d'autrui ou de la collectivité sans contrepartie) et aux biens strictement publics (c'est-à-dire immédiatement disponibles pour une collectivité dès que produits et de ce fait impossibles à produire selon une logique d'exploitation privée, comme par exemple la défense nationale). Implicitement solidaire de ce référent dans l'ordre économique, répond, dans l'ordre politique, un référent spécifique, définissant un nouvel horizon sinon une "fin de l'histoire", la démocratie, ce qui donne ce curieux hybride sémantique, la "démocratie de marché", qu'on ne saurait mieux résumer que par la définition suivante :

*“L'établissement d'une société civile, d'une société pour les hommes et des hommes, où tous les sujets privés et légaux respecteront les règles du jeu social, et d'une économie de marché privée, comme contrepartie de la démocratie dans l'arène politique, ne peut progresser qu'en reconnaissant deux objectifs cruciaux. L'un se réfère essentiellement à l'établissement, le plus tôt possible, du droit fondamental de la propriété privée. L'autre vise au désengagement stratégique de l'Etat dans les domaines qui peuvent être mieux servis par l'initiative privée”* (J.M. van Brabant, 1994, p. 49).

Le mouvement de privatisations se présente désormais comme une lame de fond. On peut en percevoir les premières manifestations dès le début des années soixante-dix. En effet, si l'on prend comme indicateurs à l'échelle mondiale les lois de nationalisations promulguées et le nombre d'opérations de privatisations, le mouvement de nationalisations ne cesse de s'amplifier des années d'après-guerre jusqu'aux alentours de 1970, où la tendance s'inverse franchement de sorte qu'à partir des années quatre-vingt l'indicateur mondial des nationalisations est proche de zéro. On mesure ici à quel point la politique mise en oeuvre en France de 1981 à 1986 était à contre-courant. En revanche, et fort logiquement, l'indicateur des opérations de privatisations s'accroît de manière exponentielle des années soixante-dix au tout début des années quatre-vingt-dix passant successivement d'une moyenne annuelle de quelques unités (1970-74) à un peu moins de 20 (1980-84) pour atteindre presque 80 (1985-89) puis approcher 160 (1990-92) (*Problèmes économiques*, art. cité, p. 29). Tous les continents sont ou vont être touchés ce qui veut dire des Etats aussi différents que le Royaume-Uni, la Chine Populaire, le Brésil, le Pakistan, l'Union Sud-Africaine, la Tunisie, l'Egypte, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande et même... les Etats-Unis. Cette liste hétéroclite pour exprimer le caractère universel de cette lame de fond, mais surtout son ambiguïté. En effet, incohérence et confusion hantent ce mouvement, ce qui est le lot de tout ce qui est aimanté par les “attracteurs” symboliques et sémantiques du moment. Il y eut ainsi en leur époque l'interventionnisme, l'économie mixte, la planification indicative et la convergence. Place désormais à la “démocratie de marché” et à la “globalisation”. La confusion est significative à la fois par ce qu'elle affirme comme tendance lourde et par ce qu'elle recouvre comme pratiques plus ou moins approximatives, tâtonnantes, divergentes au sein de jeux conflictuels et de malentendus.

Ce préambule étant effectué, il faut tout de suite souligner à quel point la question des privatisations se pose de manière différente voire opposée selon le contexte. En effet on peut admettre avec un sociologue roumain contemporain Pavel Campeanu que : *“(...) ni ce que l'on transforme, ni les moyens accessibles, ni les motivations, ni les obstacles ni les conditions ne sont similaires. Je soulignerai les distinctions suivantes : 1/ à l'Ouest, l'objet susceptible d'être privatisé représente un segment de l'industrie ; à l'Est, il représente, en principe, l'industrie tout entière ; 2/ le transfert de propriété des mains de l'Etat à celles de possesseurs privés de capital a lieu dans un environnement économique qui est, à l'Ouest, dominé nettement par la propriété privée, et à l'Est par son absence ; 3/ de ces deux distinctions résulte*

*une troisième : à l'Ouest, l'agent présumé de la privatisation préexiste à son objet, tandis qu'à l'Est, par contre, l'objet demeure dans l'attente de l'agent"* (Campeanu, 1993, p. 359).

C'est cela finalement qu'il nous faut examiner. Auparavant, peut-être qu'un bref retour sur l'opposition du public et du privé ne sera pas inutile. Ce bref réexamen aura comme perspective la signification de la tentative marxiste-léniniste, en particulier eu égard à la volonté de réduire voire anéantir tout lien civil, en dehors d'un privé rapetissé, étroitement surveillé, encadré, atomisé. L'usure de régimes qui, finalement, ont paradoxalement favorisé, à leur manière, le repli sur un privé en expansion, cette usure n'a pas pour autant laissé se développer une économie capitaliste marchande bien formée : pour tout dire, cette vie économique était "trop privée pour être honnête", de ce privé envahissant mais non légitime au regard du pouvoir politique.

### I - PUBLIC, PRIVÉ : LA DISTINCTION

Le privé est tout d'abord de l'ordre de l'expression même du moi et cela dans une double relation : la relation à autrui, la relation aux choses. Pour le dire autrement, il n'y a pas d'individu, de personne, sans projections c'est-à-dire sans objets médiateurs, nécessaires détours de soi à soi. Il y a d'abord les objets non appropriables, c'est-à-dire avant tout autrui, les autres. On les dit non appropriables parce qu'ils sont de l'ordre de la relation au semblable, étant d'autres individus, d'autres personnes, d'autres moi. Relevons au passage les deux dimensions de l'altérité : la dimension horizontale qui va de la négociation intéressée à l'affection, l'amour, l'amitié ou leurs contraires, en passant par l'indifférence, la distance, l'ignorance ou la simple civilité; la dimension verticale du Nous, de l'être-ensemble, dont nous aurons à reparler. Le privé, c'est d'abord la dimension horizontale de l'altérité : on est ici dans l'ordre du *jus personae* ou droit de la personne. Les objets appropriables, en revanche, relèvent du *jus rei* ou droit de la chose. Ici, le privé peut être imaginé en cercles concentriques qui partiraient de l'être, la tautologie de l'ego, pour laisser progressivement de plus en plus de place à l'avoir, la relation aux choses. Le privé ressortit à ce qui est spécifique, limité à un individu ou un ensemble (en fait un sous-ensemble) d'individus, appropriable par ce ou ces derniers, et, de ce fait, séparable et obéissant à ce que les économistes désignent par les principes de *rivalité* et d'*exclusion*. *Rivalité* et *exclusion* parce qu'en principe, un même bien ne peut être simultanément possédé par deux individus : la possession privée est donc exclusive tout comme sa sanction légitime, la propriété. La méthode d'exclusion la plus courante est le marché, ce qui explique les effets d'encombrement lorsqu'un bien obéissant au principe de rivalité est cependant libre d'accès. Il ne peut donc exister, à strictement parler, de possession ou propriété commune. On verra que ce principe souffre des exceptions caractéristiques. A considérer ainsi les choses, propriété privée est une expression redondante, propriété publique une contradiction. Les objets appropriables étant de l'ordre de l'avoir, sont de ce fait cessibles, aliénables, transmissibles par vente, héritage ou donation, susceptibles en outre

de location ou d'usufruit. La distinction de la *res* et de la *persona* vise à décider, en droit, dans ces zones où se mêlent l'être et l'avoir : *mon sang, mes organes, mon corps* m'appartiennent-ils comme le suggèrent les possessifs *mon* et *mes*, auquel cas ils sont aliénables, ou bien font-ils partie de moi, *sont-ils moi* ? Les systèmes juridiques ont, là-dessus, quelques divergences. Qu'il suffise ici de soulever la question et de nous résumer. Parler de privé c'est, dans l'ordre normatif du droit dit privé (ordre normatif qu'on peut assimiler à l'ordre libéral), reconnaître les deux dimensions ici pertinentes de la relation humaine : la relation d'ego à autrui qui interdit toute appropriation, la relation d'ego aux choses, relation exclusive dès lors qu'existe une appropriation légitime.

En opposition mais aussi en complément à l'ordre privé, l'ordre *public* concerne la dimension *verticale* de l'altérité. C'est dire que l'ordre public ne se rapporte pas, en principe, au *jus rei*, sauf négativement : les choses *communes*, appartenant à tous, doivent n'appartenir à personne, ce qui implique une gestion spécifique. Il importe ici d'éviter les confusions. Autant il est possible d'assimiler *public* à *commun* — ce serait même préférable, si l'on songe aux ambiguïtés occasionnées par le rapprochement avec les termes anglais *public* et *common* —, autant il serait erroné d'y joindre *collectif* voire *social*. *Collectif* prête à confusion puisqu'il peut s'appliquer à toutes formes de propriété *privée* conjointe (comme la société commerciale, la coopérative voire l'entreprise industrielle et commerciale à capitaux partiellement ou totalement "publics") : *privée* soit parce qu'il s'agit de sous-ensembles spécifiques d'individus conjointement propriétaires, ce qui constitue des exceptions notables au principe de rivalité, exceptions qui exigent des modes spécifiques de gestion ; soit encore parce que, de manière illogique mais compréhensible, la puissance *publique* devient propriétaire "privé" d'une entreprise de droit *privé*. Le *collectif* se situerait entre le pluri-individuel, forcément *privé* et le *commun*, le *public*. Ainsi, un établissement *public*, une administration *publique* sont non seulement à finalité *collective*, mais précisément *publique*, *commune*. *Commun*, *public* signifient ici que la totalité de la communauté humaine constituée en unité politique, en "*politie*" (Baechler 1985) est concernée. Quant à l'idée d'une propriété *sociale*, elle est totalement dénuée de sens sauf dans le cas très précis de la société de capitaux. Rigoureusement parlant, la *société* (au sens de la sociologie) n'a aucune consistance juridique, ce qui n'est pas le cas pour la *communauté*, la *collectivité* en tant que "*politie*". On l'a dit, l'idée de propriété *publique*, bien que d'usage courant, est inconsistante car ce qui est d'usage *commun* ou *public*, devant être accessible à tous selon des normes déterminées, ne peut faire l'objet d'une propriété "positive", pas même de la figure fictive mais nécessaire, l'Etat.

La dérive de forme soviétique illustre, négativement, la validité de la proposition précédente. En effet, la dite "socialisation" des moyens de production, c'est d'abord et avant tout la socialisation des coûts, c'est-à-dire leur dilution et leur "externalisation" par chacun au détriment de la collectivité ; en revanche, sous l'argument de cette même propriété sociale, tous et chacun pratiquent l'"internalisation", la "privatisation" des avantages par l'exploita-

tion systématique des opportunités de réquisition et de détournement des ressources : la pénurie engendrée par ce mécanisme, le renforce en accroissant la rareté des ces ressources, donc leur valeur.

D'où vient cet enchaînement vicieux ? Finalement, de la volonté de nier la tension bipolaire entre le *public* et le *privé*, en subsumant tout à un intérêt général prédéfini par l'"idéocratie" (Baechler) qui mobilise, au gré des circonstances, tel ou tel élément de l'arsenal idéologique. Contrairement à ce qui est généralement avancé, en frappant d'interdit la distinction, on met à mal l'un et l'autre terme. En effet, la distinction *public/privé* est le fruit d'une construction sociale de nature politique : c'est parce que les hommes "*entrent en politique*" (Baechler) qu'ils peuvent émerger comme individus *privés* aptes à négocier, débattre, s'associer dans la sphère *privée*. Ainsi, du même coup, émerge la sphère *publique*, c'est-à-dire celle des intérêts, du bien, des décisions qui concernent la communauté, la *politie* toute entière. C'est à la suite de débats entre les membres de la *politie*, comme individus *privés* qu'émergera le point de vue commun ou, faute de mieux, majoritaire, c'est-à-dire en fin de compte, le discours, la norme et l'action publics, communs.

Dans la logique de type soviétique, rien de tout cela : la sphère politique, préappropriée, tend, sans y parvenir jamais, à asphyxier le milieu nourricier où le *privé* se métabolise, dont le *public* émerge. Les intérêts privés, interdits, ne peuvent se confronter à découvert, ce qui détruit "*la logique de l'activité économique où une offre cherche sa demande et la demande cherche son offre*" (Manent, 1986, p. 32). La solution apparemment rationnelle du plan soutient la fiction d'une entreprise unique divisée en départements chargés d'administrer les unités d'exécution. Toute dynamique économique autonome étant supprimée, il faut y suppléer par un complexe de directives chiffrées et de stimulants. Chaque unité d'exécution, indifférente aux besoins qui pourraient se révéler par une demande, répond aux incitations centrales en respectant formellement les directives tout en les contournant en réalité (mauvaise qualité, assortiment fantaisiste, coûts prohibitifs), ce qui entraîne une pénurie en chaîne. Dilution des coûts, réquisition et détournement des ressources, avons-nous dit. Tout simplement parce qu'est déclarée irrecevable la distinction *public/privé*. Pas de sphère, pas d'espace publics, pas d'Etat de droit, mais un parti-Etat qui prétend transcender cette tension par le monopole de la définition du juste et du bien ainsi que de l'administration des choses. L'espace *privé*, d'abord confiné, contrôlé voire parfois réduit à néant, est finalement devenu envahissant parce qu'il ne reste que lui à investir, mais sous un mode bâtard, malformé, clivé : ainsi, dans l'ordre économique, à l'ombre de l'économie officielle plus ou moins fictive, prolifère l'économie réelle, omniprésente, tolérée, clandestine des "marchés gris", ce palliatif à la pénurie qu'ils contribuent pourtant à relancer. On voit que la tâche n'est pas mince : instituer ou réinstituer le lien civil, c'est-à-dire créer ou recréer un espace *public*, donner ou redonner une légitimité aux espaces *privés*. Ecrire cela n'est pas méconnaître les dérives, pathologies et contradictions de la "démocratie de marché" : corruption du *public* par le *privé*, réduction de l'intervention sur la scène *publique* au "lobbying", anémie de l'espace *public* par le repli sur le *privé*, ce

que Baechler désigne par la “dépolitisation” et la “privatisation” (Baechler). Autant la bipolarité en question est constitutive du lien civil démocratique (dont l'économie de marché est une des composantes), autant elle est fragile et toujours mise à mal, autant, dans l'ordre normatif, elle doit être réaffirmée.

## II - PRIVATISATIONS À L'EST ET À L'OUEST

Ce n'est pas à tort que les opinions occidentales, toutes tendances confondues, font des privatisations le symbole et l'essentiel de la transition post-communiste. Ce n'est pas à tort, mais c'est peut-être pour de mauvaises raisons. En effet, il s'agirait apparemment de débarrasser les entreprises d'une tutelle contraignante et de pressions ou interventions publiques préjudiciables, hors desquelles ces entreprises développeraient leurs potentialités. La seule différence avec l'Ouest tiendrait à l'ampleur du phénomène, compte non tenu du changement politique. Or, si l'on admet ce qui vient d'être écrit, il faut admettre qu'en l'espèce la différence n'est pas de degré mais de nature.

Quelle que soit l'importance du secteur public marchand, quel que soit le poids de l'intervention publique dans l'éviction totale ou partielle du marché, de secteurs d'activité comme la culture, l'enseignement, la santé ou la poste, les économies de marché obéissent à trois caractéristiques.

En premier lieu, c'est seulement “*un segment de l'industrie*” (Campeanu) qui est concerné en cas de privatisation. Ce qui signifie en second lieu “*un environnement économique... dominé nettement par la propriété privée*” (*id.*) et la logique du marché. Cette seconde caractéristique exprime simplement que les mécanismes prêts à “absorber”, avec quelque difficulté parfois, les éléments à privatiser sont en place, comme l'épargne et le marché des capitaux. Plus précisément, les unités à privatiser doivent être classées selon leur aptitude et leur accoutumance à la logique marchande. Par contraste, on observe des types ou secteurs d'activité plus difficilement assimilables. La poste, l'audiovisuel, l'enseignement, la santé, les voies de communication par exemple sont fortement porteurs d'externalités à effet indivisible donc *public* : leur mise en tutelle peut se justifier. Dans ce cas, il faudra peut-être procéder à des restructurations et démantèlements, de manière à mieux séparer le privatisable de ce qui reste sous tutelle *publique*. Pour toutes ces questions, la réunification allemande est un véritable laboratoire où, une fois encore, l'Est et l'Ouest se rejoignent et se confrontent. Enfin, troisième caractéristique, “*à l'Ouest, l'agent présumé de la privatisation préexiste à son objet*” (Campeanu). Il n'est guère besoin ici de commenter. En revanche, cette clause n'est pas de style pour les économies dites en “transition”.

Ces dernières se caractérisent par l'absence de propriété industrielle et commerciale (faut-il ajouter “*privée*” ?), par l'absence d'agents *privés* dirigeant les entreprises soit à titre de propriétaires soit par délégation, et par l'absence de capitalistes délégués. En outre, les prétendues entreprises sont des détachements purement exécutifs de l'appareil étatique de gestion.

On est loin de la très large autonomie de gestion, sous contrainte politique, des groupes industriels et financiers du secteur public marchand des économies occidentales. Certes, ces groupes peuvent être tiraillés entre les contraintes du marché et les pressions parfois intempestives des pouvoirs. Mais la privatisation ne représente pas une mutation radicale, ce qui n'est pas le cas pour des unités qui ne connaissent que les incitations centrales, qui ignorent toute contrainte de vente, qui n'ont qu'une faible idée de la contrainte budgétaire et qui n'ont aucun moyen d'évaluer leurs actifs. Mais qui, en revanche, savent très bien négocier avec leurs ministères de tutelle et, plus clandestinement, avec leurs consoeurs. Le marché, refoulé, revient en pénurie et chasse aux ressources, en marchandage généralisé : ce n'est pas ainsi que les agents pourront s'initier aux difficiles contraintes de budget et de vente. Privatiser, c'est donc avant tout définir des unités évaluables à partir de ce qui n'était évalué et approprié par personne ; c'est donc faire surgir une dimension inconnue de la comptabilité "socialiste" : l'évaluation des immobilisations (actif), leur contre-valeur en actions (passif), bref ce qu'on peut appeler la "dimension stock". Privatiser, ce n'est pas tant distribuer ou vendre des titres de propriété (ou des bons convertibles en de tels titres) sous des arguments populistes, travaillistes, coopératifs ou pancapitalistes ; c'est avant tout affronter les problèmes de la gestion, de la direction et de la responsabilité. On le voit, "*l'objet demeure dans l'attente de l'agent*" (Campeanu), l'agent c'est-à-dire des directions efficaces, l'agent c'est-à-dire des actionnaires et des administrateurs exigeants. Et tout cela doit être conduit par un Etat à faible légitimité, entre autres parce que des décennies de totalitarisme virulent ou sénescents n'éduquent guère au sens de l'Etat, du *public*, alors même qu'il faut un Etat fort pour qu'advienne moins et mieux d'Etat, pour qu'advienne et se maintienne vaille que vaille la fragile bipolarité public/privé.

### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Baechler (J.), 1985, *Démocraties*, Paris, Calmann-Lévy.
- Brabant (J.-M. van), 1994, "La privatisation en Europe de l'Est" dans Lavigne 1994.
- Campeanu (P.), 1993, "Roumanie, les méandres de la transition", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, Vol. XCV, Juil.-Déc. 1993, p. 355-368.
- Lavigne (M.), éd. 1994, *Capitalismes à l'Est, un accouchement difficile*, Paris, Economica.
- Manent (P.), 1986, *Les libéraux*, Paris, Hachette.
- Panorama des privatisations dans le monde*, *Problèmes économiques* n° 2362, 9 février 1994 (reprise de *Selling the State*, *The Economist* du 21 août 1993).