

LES PRIVATISATIONS EN LITUANIE

PAR

Michel DURUPTY

Professeur à l'Université de Panthéon-Sorbonne (Paris I)

I - PRESENTATION GENERALE

Deux ans et demi après l'adoption de la loi de 1991 sur la privatisation de la propriété d'Etat et l'entrée en vigueur de plusieurs autres textes, la privatisation a beaucoup progressé en Lituanie. Près de 93% des immeubles de l'Etat, 83% des entreprises agricoles et 67% des entreprises industrielles, qui étaient visés par le programme de privatisation mis en œuvre par la loi de 1991, ont effectivement été transférés au secteur privé. Approximativement 4208 types de biens ont été vendus aux enchères, pour un total de 43,8 M. de Litass, alors que 1653 entreprises ont été privatisées par offre publique de vente pour un total de 245 millions de Litass. Il convient néanmoins de préciser que le programme annexé à la loi de 1991 est loin de couvrir l'ensemble des entreprises détenues par l'Etat, et qu'en fait c'est la privatisation des petites entreprises qui a le mieux réussi durant cette première phase. En effet de nombreuses entreprises d'Etat de grande ou de moyenne importance n'ont pas trouvé preneur et demeurent à vendre.

La loi de privatisation de la propriété privée immobilière de 1991 a permis aux citoyens lituaniens d'acheter leurs immeubles sur la base de prix établis par référence à l'indice du coût de la construction en 1989. Les acheteurs ont dû payer au moins 20% du prix en liquide au moment de l'achat, s'engageant à payer le reste en souscrivant à des vouchers. Le terme de l'opération initialement fixé au 31 mars 1993, a dû être reporté au 31 décembre 1993 afin de permettre la réalisation de 7% d'immeubles restant à vendre. La loi de

privatisation des entreprises agricoles de 1991 a donné aux fermiers un droit de rachat prioritaire. Lorsque le délai fixé pour faire jouer ce droit est expiré, d'autres catégories de citoyens peuvent y participer. Des vouchers spéciaux de compensation sont également disponibles au profit des employés ou des anciens employés, afin de participer au rachat des propriétés agricoles, leur montant dépendant de la durée des services rendus par ces derniers. La propriété des terres agricoles peut également être restituée aux anciens propriétaires, mais sur cinq cent mille réclamations effectuées dans ce sens, un cinquième seulement ont été satisfaites.

Ces résultats semblent donner raison à la politique initiale du gouvernement Landsbergis, qui consistait à atteindre une rapide redistribution de la propriété d'Etat, comme facteur clé du processus délicat de désengagement du système soviétique économique et militaire. En 1990/91, ce gouvernement avait établi un certain nombre d'objectifs législatifs et politiques parmi lesquels :

- la mise en place d'une méthode de privatisation correspondant à la phase initiale de l'opération, consistant dans un rapide changement de propriété des biens appartenant à l'Etat, par la distribution à tous les citoyens par souscription publique de vouchers correspondant aux deux tiers de l'ensemble de ces biens ;
- le lancement d'un programme séparé de privatisation en devises destiné à attirer l'investissement étranger ;
- l'encouragement à l'installation de Sociétés d'Investissement indépendantes, destinées à acquérir des vouchers d'investissement et à former les noyaux durs des sociétés privatisées ;
- la préparation d'une Bourse pour favoriser l'avènement d'un marché des actions ;
- l'élaboration d'un certain nombre de lois sur les entreprises (y compris les entreprises d'Etat) afin de les émanciper du contrôle exercé sur elles par le Gouvernement et de les restituer aux employés et aux actionnaires, pour favoriser la diminution des obstacles à la privatisation ;
- la création d'une monnaie nationale destinée à remplacer le rouble et à extraire l'économie lituanienne de l'influence de Moscou.

La première phase de privatisation prévue par la loi de 1991 devait être terminée à la fin de l'année 1992. Mais depuis le début de ce programme la Lituanie a connu un changement de gouvernement, l'introduction de la nouvelle monnaie et de la Bourse ont été reportées à 1993 et près de deux cent lois ou décisions réglementaires ont été adoptées par la Seimas, le Gouvernement et la Commission Centrale de Privatisation, pour amender ou compléter la loi initiale de 1991. Certaines ont freiné le processus, d'autres au contraire en ont accéléré la mise en œuvre.

Près de la moitié des vouchers d'investissement demeurent inutilisés, des groupes d'intérêts prospèrent mais le programme de privatisation de la loi de 1991 n'a pas atteint tous ses objectifs. Plusieurs défauts du processus de privatisation peuvent s'opposer au succès de la phase complémentaire qui doit commencer en 1994 :

- la faiblesse d'un véritable marché des actions, qui devrait pourtant se développer avec l'ouverture récente de la Bourse ;
- l'absence de mécanismes permettant l'introduction de capitaux privés dans les entreprises privatisées ;
- l'absence de procédures permettant le développement des techniques de gestion de marketing et de financement au sein des entreprises privatisées ;
- l'absence d'une autorité centrale de supervision du processus de privatisation et l'attribution de prérogatives excessives aux organes de direction et de gestion des entreprises ;
- le caractère excessif des droits prioritaires attribués aux employés et autres groupes d'intérêts pour participer au processus de privatisation ;
- la complexité excessive de la législation relative aux entreprises d'Etat et l'absence de réglementation efficace pour permettre la transition et la transformation de ces entreprises en sociétés de droit commun.

II - CARACTÈRES SPÉCIFIQUES

A) *La phase de pré-privatisation des entreprises*

1) *L'autorité compétente pour décider de la privatisation d'une entreprise*

La personne morale à laquelle est rattachée une entreprise publique (ministère ou municipalité) doit proposer l'introduction de l'entreprise qu'elle souhaite privatiser dans la liste mensuelle qui est établie par le Département compétent du ministère des Privatisations ou par la Commission municipale ou régionale de privatisation. Puis le programme mensuel de privatisation est mis au point par le Département des Privatisations du ministère de l'Economie et envoyé à la Commission Centrale de Privatisation pour décision.

On constate en pratique que les personnes morales de rattachement ne jouent pas toujours le jeu et qu'elles écartent leurs entreprises des programmes de privatisation. Les municipalités par exemple, peuvent utiliser l'exception tirée de l'importance stratégique d'une entreprise pour ne pas en demander la privatisation (470 entreprises ont bénéficié de ce traitement spécial). Par ailleurs, de nombreuses Commissions régionales ou municipales de Privatisation qui avaient été nommées par le gouvernement Landsbergis ont été dissoutes et leurs compétences ont été transférées aux Agences de Privatisation, nommées par les autorités municipales ou régionales, qui sont nettement moins favorables aux privatisations.

Les prérogatives importantes dont disposent les collectivités territoriales de rattachement dans la mise en œuvre du processus, sont à l'origine d'un véritable ralentissement de la privatisation. L'absence d'autorité centrale compétente pour assurer l'application du programme, sans avoir à tenir compte de l'avis des personnes morales de rattachement, explique par ailleurs une grande partie des blocages.

2) *L'information disponible pour les acheteurs potentiels*

Les seules informations susceptibles d'être obtenues au sujet d'une entreprise privatisable pour la première fois, sont celles qui sont prévues par l'article 3 de la Loi de privatisation de 1991, qui doivent être fournies aux Agences municipales ou régionales de privatisation ou au ministère de l'Economie, sur une fiche de données de privatisation et qui sont également publiées par des bulletins locaux ou nationaux d'informations concernant les privatisations.

Le Centre Informatique du ministère de l'Economie délivre moyennant paiement d'une taxe des extraits de sa banque de données aux personnes et aux sociétés. Lorsqu'une entreprise n'a pu être privatisée après trois tentatives d'offre publique, elle peut être vendue selon la méthode de "la meilleure proposition technique", ce qui suppose au préalable que le vendeur ait préparé un Mémoire d'Information complémentaire concernant l'entreprise.

Dans la pratique, les acheteurs nationaux d'entreprises ne peuvent obtenir aucune information financière qui pourrait les aider à prendre une décision d'investissement, sauf en cas d'application de la procédure de la "meilleure proposition technique". On constate également qu'il n'existe aucune obligation d'information concernant les aspects juridiques de l'activité de l'entreprise (propriété des actifs, crédits bancaires, recours éventuels, procès, obligations à l'égard des tiers, etc.).

3) *L'évaluation des actifs*

En application de la loi de privatisation de 1991, aucune entreprise ne peut être privatisée sans avoir obtenu au préalable un certificat d'évaluation, qui est établi par une "commission d'inventaire", signé par la direction de l'entreprise et approuvé par la personne morale de rattachement. Cette évaluation est établie sur la base d'une valeur comptable des actifs et seules les entreprises privatisées en devises étrangères peuvent faire l'objet d'une réévaluation par la Commission Centrale de Privatisation. Il n'y a pas eu d'indexation générale de la valeur des actifs depuis mars 1992, alors que cette évaluation était elle-même fondée sur les prix de 1991.

Il existe donc une sous-évaluation générale des actifs de l'Etat et des municipalités dans les entreprises publiques.

B) Mise en œuvre de la privatisation

1) Droits préférentiels de souscription des actions

- Vouchers d'investissement distribués aux citoyens

En 1991, des vouchers d'investissement d'une valeur estimée approximativement à la valeur nominale des deux tiers de toutes les propriétés d'Etat à privatiser dans le cadre de la loi de 1991 ont été distribués à tous les citoyens dans des proportions différentes en fonction de leur âge et pour des montants variant entre 1000 et 5000 roubles (10 à 50 Litass ; soit 2 à 10 dollars). Les vouchers d'investissement ont été crédités sur des comptes spéciaux d'investissement ouverts dans des banques. Les citoyens ont reçu un livret de voucher permettant de connaître la valeur de leurs titres.

Afin de maintenir la valeur de ces vouchers d'investissement durant la période inflationniste de 1991 et de 1992, on a procédé à plusieurs indexations, l'une en juin 1991 à deux reprises et l'autre en mars 1992 à quatre reprises. Depuis, malgré une inflation persistante, il n'y a plus eu d'indexation. Initialement des limitations avaient été établies sur le transfert des vouchers d'investissement, mais désormais ils peuvent être vendus soit directement à d'autres citoyens, soit à des sociétés d'investissement en échange d'actions dans ces sociétés, soit au gouvernement. En application de la loi de 1991, les vouchers d'investissement peuvent être échangés contre des propriétés d'Etat selon les procédures de vente prescrites. Il faut y ajouter une proportion incompressible, payable en cash dont le montant est au moins de 1,25% du prix de vente de la propriété d'Etat privatisée. En application de l'article 13 de la loi de privatisation de 1991, le gouvernement peut fixer une terme de validité aux vouchers d'investissement. Tous les vouchers inutilisés après la date limite doivent être convertis en prêts à durée limitée du gouvernement ou des municipalités.

Il semble actuellement que près de la moitié des vouchers d'investissement n'aient pas été utilisés, soit par manque d'information, soit par manque de savoir faire ou d'opportunité de réaliser de bonnes opérations. Les citoyens qui ont utilisé leurs vouchers d'investissement sont généralement ceux qui ont pu racheter leur appartement, ou racheter avec d'autres employés l'entreprise dans laquelle ils travaillaient auparavant.

- Sociétés d'investissement

Les sociétés d'investissement ont les mêmes droits que les citoyens de participer au processus de privatisation, en utilisant soit des vouchers d'investissement, soit du cash pour acheter des actions offertes lors des souscriptions publiques. Les sociétés d'investissement ouvrent des comptes d'investissement sur lesquels les citoyens peuvent transférer leurs fonds d'investissement (vouchers d'investissement et cash) et recevoir en contrepartie des actions de la société d'investissement, correspondant à la valeur nominale de leurs apports.

Le capital en actions des sociétés d'investissement ne peut dépasser une limite de 800 millions de roubles (8 millions de Litae). Les banques commerciales et les sociétés totalement ou partiellement détenues par l'Etat ne peuvent détenir des actions des sociétés d'investissement. Au moins 80% du capital autorisé des sociétés d'investissement doit être souscrit sous forme d'investissements réalisés par des citoyens, soit en cash soit en vouchers d'investissement. Le reste du capital peut être souscrit par les fondateurs des sociétés d'investissement. Ces derniers peuvent également souscrire des actions préférentielles leur donnant un droit privilégié de distribution des dividendes.

Les sociétés d'investissement ne peuvent acquérir plus de 10% des actions d'autres sociétés d'investissement. Elles ne peuvent également acquérir plus de 50% des actions des sociétés privatisées par souscription publique et en cas de sur-souscription ce pourcentage doit être ramené à 30%. Tout transfert d'actions d'une société d'investissement doit être enregistré par le ministère des Finances, qui assure effectivement leur contrôle et leur enregistrement.

Les sociétés d'investissement avaient été conçues comme des instruments d'investissement collectifs indépendants mais contrôlés, durant la phase initiale de redistribution des privatisations. Elles devaient à la fois jouer ce rôle d'instruments d'investissement collectif sur un marché libre au profit des citoyens, mais également fournir des disciplines de marché aux sociétés privatisées, par le canal de leurs minorités significatives d'actionnaires. En pratique, ces sociétés d'investissement ont souffert de nombreux problèmes :

- absence de liquidités et incapacité à améliorer les fonds propres des sociétés dans lesquelles elles sont actionnaires ;
- incapacité de distribuer des dividendes au profit des actionnaires en raison de cette faiblesse en cash ;
- faible confiance des citoyens dans le retour d'investissement en raison en particulier des actions préférentielles détenues par les fondateurs de ces sociétés.

Dans la pratique, les sociétés d'investissement sont donc affaiblies par leur manque de liquidités et par l'interdiction qui leur est imposée, de collecter des fonds autrement que par les mécanismes institutionnels précédemment décrits, notamment par des prêts qu'elles pourraient souscrire auprès des banques et des investisseurs institutionnels.

- Droits préférentiels du personnel et de l'encadrement

Les personnels disposent de droits préférentiels d'acquisition des actions dans les entreprises d'Etat, quelque soit leur statut, lorsqu'elles sont sur le point d'être privatisées. Ces droits préférentiels peuvent s'exercer soit par le moyen des vouchers d'investissement, du cash ou des réserves de profit qui ne peuvent dépasser plus de 30% du capital social. Dans les privatisations du capital d'Etat par souscription publique les personnels peuvent acquérir des

actions jusqu'à 50% de la valeur nominale du capital de l'entreprise, consistant en 30% d'actions à droits de vote et 20% d'actions sans droit de vote. Les ex-salariés d'une entreprise qui ont travaillé durant vingt-cinq ans ou plus reçoivent les mêmes droits que les personnels. D'autres catégories socio-professionnelles ont également reçu des droits préférentiels, notamment les fermiers ou les travailleurs des entreprises incluses dans le cycle de la production alimentaire (généralement 50% du montant total du capital).

En dépit de la limitation des actions susceptibles d'être acquises par les personnels, les droits préférentiels ont été généralement utilisés et leur confèrent une influence importante dans les entreprises privatisées (plus de 1000 à ce jour). Mais les groupes d'actionnaires ainsi constitués sont assez peu sensibles à la réduction des coûts de production ainsi qu'à la modération des demandes d'augmentation de salaires ou à la réduction des effectifs lorsque cela est nécessaire. Ils sont également peu capables de mobiliser des sources de financement externes susceptibles d'aider l'entreprise dans une politique de restructuration ou d'expansion commerciale. Les actionnaires ordinaires qui ont investi des capitaux dans ce type d'entreprises sont généralement déçus, soit parce qu'ils n'ont aucun moyen de faire entendre leur opinion, soit parce qu'ils n'arrivent à obtenir aucune information financière sur le fonctionnement de la société.

2) Méthodes de privatisation

- Vente aux enchères

La première méthode de privatisation est la vente aux enchères. Vingt jours au minimum avant la tenue de la vente, les agences municipales ou régionales de privatisation doivent fournir certaines informations sur la société privatisable dans les bulletins publics d'information :

- * le nom complet et l'adresse du bien privatisable ;
- * la date et le lieu de la vente ;
- * l'adresse et le numéro de téléphone de l'agence organisant la vente ;
- * l'ensemble des informations économiques et techniques recueillies par l'Etat.

Pour prendre part à une vente aux enchères, les investisseurs potentiels doivent être enregistrés conformément à une procédure publiée à l'avance. Une vente aux enchères peut être organisée lorsque deux participants au moins ont été enregistrés. Les participants à la vente doivent être enregistrés auprès de l'agence qui en assure l'organisation au moins 7 jours avant l'opération et doivent payer au moins 5% du prix initial du bien qu'ils souhaitent acquérir ainsi qu'une taxe d'enregistrement. Dans les cinq jours qui suivent la vente l'acheteur doit payer la différence entre le prix atteint au cours de la vente et l'investissement initial. Si un acheteur ne paye pas le montant de la somme qu'il s'est engagé à verser, la vente est considérée comme n'ayant pas eu lieu et l'investissement initial ne lui est pas restitué.

Si le prix de mise aux enchères initial n'a pas été atteint d'au moins 5%, l'opération est annulée et les investissements initiaux doivent être reversés dans un délai de sept jours.

- Vente par souscription publique d'actions

C'est la seconde méthode officiellement agréée pour les privatisations conduites par les agences de privatisation. La publicité de l'opération et de ses conditions doit être effectuée au moins quinze jours avant son début. Les informations relatives à l'opération sont publiées dans les bulletins officiels de privatisation. La souscription des actions s'opère selon plusieurs phases. Durant la première phase qui dure au moins trente jours, les actions sont souscrites au prix initial fixé par l'agence de privatisation. Si plus de 80% mais moins de 110% des actions qu'il était envisagé de vendre ont été souscrites, le processus est considéré comme accompli. Si plus de 110% des actions ont été souscrites au prix initial, une nouvelle souscription d'actions est annoncée à un prix supérieur, mais qui ne peut dépasser plus de dix pour cent du prix initial. Si au contraire moins de 80% des actions ont été souscrites le prix initial est réduit de dix pour cent. Une autre souscription est alors opérée sur cette base et elle est considérée comme réussie si 80% des actions sont souscrites.

- Autres procédés

Les autres procédés de privatisation se rattachent aux précédents dont ils constituent des variantes. C'est par exemple le cas des ventes aux enchères ou des souscriptions publiques d'actions fermées, c'est-à-dire réservées à certaines catégories socioprofessionnelles de participants (pharmacies, services vétérinaires, services médicaux, presse...). C'est également le cas des offres à la "meilleure proposition technique", réalisées en cas de trois échecs successifs d'une souscription publique.

* * *

La plupart des problèmes qui ont été soulignés dans cette étude résultent des défauts du processus de gestion des privatisations et surtout du cadre juridique le mettant en œuvre. On peut résumer ces problèmes selon les caractéristiques suivantes :

- le système de gestion de la privatisation mis en place par la loi de 1991 a changé, de telle sorte que le pouvoir de décision et de mise en œuvre des privatisations échappe à la Commission Centrale de Privatisation, au profit des municipalités, des ministères et des entreprises elles-mêmes.
- les groupes d'intérêt (salariés/cadres) ont manœuvré de telle sorte durant la législature, qu'ils ont réussi à obtenir des droits préférentiels excessivement importants et qu'ils occupent désormais des positions indélogeables.
- une trop grande profusion de lois et de décrets (plus de 200) a fini par affaiblir la portée et la logique de la grande loi de 1991.

ANNEXE

