

La privatisation des services urbains en Hongrie*

Tamás Fleischer

LES INFRASTRUCTURES : HISTOIRE ET PRIVATISATION

L'Europe de l'Est s'est toujours caractérisée par des changements d'orientation radicaux. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, quand l'Europe de l'Est est devenue un « satellite soviétique », un certain nombre de processus, dont la nationalisation, se sont développés beaucoup plus rapidement qu'à l'Ouest. Ils furent en outre menés sans entraves puisqu'ils reposaient en grande partie sur la dépossession des propriétaires, sous la forme d'une expropriation juridiquement dénuée de tout fondement. Si on fait abstraction de l'aspect légal du problème, on peut constater dès 1950 l'apparition d'un indiscutable monopole de l'État dans les pays du bloc de l'Est, dont la Hongrie. C'est ce pouvoir économique déterminant de l'État, soutenu par des idéologies et des mesures nationales, qui a permis le maintien des salaires à un niveau généralement extrêmement bas. Cette faiblesse des rémunérations a obligé les femmes à travailler, au début surtout dans les villes, conduisant à l'émergence d'un modèle de famille à deux salaires ; parallèlement, la population urbaine devenait rapidement dépendante des services communaux.

Selon l'idéologie de l'époque, la faiblesse des revenus était compensée par la gratuité des services municipaux, éducation et santé, par exemple, ou par les tarifs très bas des transports et des services, y compris les loyers. « L'État pourvoyeur » idéal qui n'aide pas seulement les nécessiteux (puisque'ils n'existent pas dans un régime socialiste) mais subvient aux besoins de chacun par le biais des prix et des tarifs, a été un leitmotiv durant les quarante années qu'a duré le socialisme, même si en

* Traduit de l'anglais par Isabelle Mennesson.

Hongrie la stabilité des prix et des redevances n'a guère été garantie au cours des dix dernières années alors que, par ailleurs, les salaires ne suivaient l'inflation que de loin. Les pays d'Europe de l'Est entrent donc dans une période de transition avec cette déformation des prix du marché et des structures de prix.

En Europe de l'Est, la théorie économique centrée sur la production s'est désintéressée des services publics. « L'État pourvoyeur » idéal n'impliquait nullement un « État prestataire de services » ; d'ailleurs, le développement des services publics était relégué au second plan. « L'État pourvoyeur idéal » s'harmonisait parfaitement avec une autre idéologie – survivance de « l'économie de guerre » selon laquelle tout doit être organisé pour servir la production ; par conséquent, ce n'est pas à l'être humain en tant qu'individu qu'il faut fournir un service mais à l'ensemble de la main-d'œuvre, et les services ne doivent pas être assurés dans tous les quartiers mais sur les lieux d'habitation des travailleurs. L'exemple caractéristique à cet égard est constitué par des foyers ouvriers, construits comme des casernes pour loger la main-d'œuvre provenant d'autres régions, et dont le coût et l'entretien étaient assurés par les employeurs. On peut, dans un certain sens, considérer ces biens comme un service « urbain », mais leur caractère exclusif et la spécificité du but interdisent l'appellation de service « public ». L'évolution de ces dernières années illustre bien ce problème. Comme la production de plusieurs des entreprises industrielles responsables de l'entretien des foyers chutait et que la demande de main-d'œuvre non qualifiée décroissait parallèlement, ces bâtiments se sont délabrés au fil des ans. Ils ont été rachetés par des entrepreneurs qui les ont transformés en une chaîne nationale d'hôtels bon marché qui faisait défaut.

Si l'on appliquait cet exemple aux réseaux, on pourrait dire que, même si l'idéologie officielle et les statistiques économiques avaient tendance à ignorer les services en vertu de la priorité accordée à l'industrie, un certain nombre d'inadéquations des infrastructures par rapport à la production ont fini par être éliminées. Certains réseaux dont l'absence nuisait à l'efficacité du contrôle central furent créés ou, s'ils existaient déjà, renforcés et étendus.

Ainsi, la marginalisation des services publics a empêché ces derniers de se développer suivant leur propre « logique interne de réseau », tandis que divers services directement liés à la production, soutenus par des groupes de contrôle, qui jouissaient d'une solide position de négociation, pouvaient progresser pour satisfaire les besoins de leur secteur. Étant donné que ces groupes de pression représentaient également la propriété de l'État, il serait curieux de les qualifier de services « privés » ; pourtant la logique de leurs prestations divergeait nettement du principe de « services publics » qui aurait impliqué la création d'éléments entravant leur propre activité.

Les principaux processus de la politique économique ont également déterminé les orientations de l'urbanisation. Pour répondre à l'accélération de l'industrialisation, le recrutement de la main-d'œuvre rurale a été relativement important, provoquant un phénomène de migration vers des régions éloignées, la construction des foyers ouvriers mentionnés plus haut, ainsi qu'un déplacement sensible vers les centres urbains. Dans le même temps, les villes, contrairement aux villages, tendaient à représenter le « contrôle » et l'« industrie » et, ce faisant, elles ont fini par bénéficier d'un statut préférentiel dans le système redistributif. La réaffectation des revenus en faveur des investissements urbains a tout d'abord concerné Budapest, la capitale (ainsi que les nouvelles implantations de mineurs et les villes industrielles construites dans les années cinquante), puis s'est étendue à l'industrie en général dans les années soixante, aux autres chefs-lieux de département et, dans une moindre mesure, aux villes et métropoles restantes à partir des années soixante-dix. Dans le cadre de l'évolution générale des services décrite précédemment, la croissance de certains services urbains fut donc relativement privilégiée ; les conditions de vie, plus favorables dans les villes, renforcèrent la tendance à l'exode rural, alors que la forte croissance de la population urbaine venait précisément anéantir les améliorations réalisées.

Le niveau technique des services urbains découle directement de ces processus. L'héritage actuel des villes traditionnelles repose sur une infrastructure vieille de cent ans, qui était tout à fait performante à l'époque mais qui est devenue obsolète vers la seconde moitié du siècle. La politique de développement, qui se souciait des investissements mais négligeait l'entretien du parc existant, a grandement contribué à cette situation au cours des quarante dernières années. Les services publics n'ont pas bénéficié d'investissements accrus, sauf s'ils facilitaient par ailleurs certains projets industriels. Les réseaux d'électricité et d'eau, ainsi que le réseau de distribution de gaz, là où il existait, ont donc hérité de situations relativement satisfaisantes.

À la fin du XIX^e siècle, la Hongrie était dans le peloton de tête des pays qui généralisaient le recours à l'énergie électrique, tant dans la conception des nouvelles machines que dans son utilisation pratique. On vit pour la première fois des lampes à arc en 1878 dans la fonderie de fonte Ganz & Cie. La première centrale de production d'électricité fut commandée en novembre 1884 à Temesvár (aujourd'hui Timisoara en Roumanie) et, sur le territoire de la Hongrie actuelle, en 1888 à Mátészalka. À Budapest, la distribution de l'énergie électrique fit ses débuts en 1893, presque en même temps que dans les autres villes européennes. Fin 1944, 40 % environ des localités étaient alimentées en électricité. La nationalisation de la production eut lieu en 1948. Ce secteur unifié a été réorganisé plusieurs fois jusqu'à la création en 1963 des MVM, compagnies

d'électricité hongroises. La même année vit le raccordement du dernier village au réseau.

L'alimentation publique en gaz de la population, des municipalités et des établissements industriels reposait essentiellement, avant la Seconde Guerre mondiale et même durant une douzaine d'années après, sur des installations implantées au siècle dernier et utilisant la houille comme matière première. Le réseau de gaz devint public bien avant celui de l'électricité. Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, plusieurs usines à gaz de ville avaient été installées pour satisfaire les besoins d'éclairage: à Pest en 1856, à Szeged et Debrecen en 1864, à Sopron en 1866 et à Győr en 1869. À la fin du siècle, dix villes hongroises, dont la capitale, étaient équipées d'usine à gaz. Le gaz de ville était utilisé à l'époque pour la cuisine, le chauffage et l'approvisionnement en eau chaude. L'usine à gaz d'Obuda (vieux Buda), construite dans la capitale en 1912-1913, ainsi que les installations de gaz et de coke implantées à Pécs dans les années trente, peuvent être qualifiées de très modernes comparativement aux petites usines à gaz vieilles de cent ans, et même par rapport au niveau technique de cette période.

Après 1948 et la nationalisation, le pays connut la reconstruction et un développement modéré. L'expansion s'est accélérée dans les années soixante, avec le début de l'exploitation et de l'utilisation des réserves nationales de gaz naturel (Zala). L'industrie apparut alors comme un gros client consommant environ 60 % des ressources. Cette poussée de l'utilisation du gaz en Hongrie s'accompagna d'un changement fondamental de la structure énergétique du pays. Les villes qui étaient alimentées en gaz (produit artificiellement à partir de houille dans des usines locales) ont également connu une profonde transformation, et une conversion à l'alimentation en gaz naturel a démarré à Debrecen et Miskolc où elle s'est achevée en 1970.

Les transports publics urbains sont également relativement bien développés en Hongrie par rapport aux normes de l'Ouest. Par ailleurs, il existe des réseaux d'assainissement très satisfaisants dans les zones urbaines; ils le sont moins pour la distribution d'eau. La différence est très grande avec les zones rurales. Des réseaux de chauffage central ont été installés dans bon nombre de zones d'habitation; leur avenir dépendra de leur capacité à offrir un service abordable financièrement, lorsque les prix de l'énergie ne bénéficieront d'aucune subvention. Le secteur des télécommunications a hérité d'un réseau sous-développé, même dans les villes. L'entretien des appartements appartenant à l'État, et des bâtiments en général, est manifestement insuffisant.

Il existe des différences considérables, souvent régionales, dans les services techniques non distribués en réseau, même en ce qui concerne leur organisation (ramonage, pompes funèbres, bains et piscines, espaces verts, ramassage des ordures, etc.). Parallèlement, la gestion de ce type

d'activité semble plus simple, plus gérable en termes de privatisation, si on les compare aux services publics mentionnés plus haut.

Le processus général de privatisation a terminé sa troisième phase¹. La première phase de privatisation, qui s'est déroulée avant les changements politiques de la fin des années quatre-vingt, fut marquée par son caractère « spontané » et par l'intérêt particulier dont témoigna l'Ouest pour l'économie hongroise. « Spontané » signifie ici que les initiatives sont parties des différentes entreprises et que la législation a ensuite entériné les événements. La législation sur la transformation des sociétés et sur les entreprises commerciales a été votée par le Parlement respectivement en 1987 et 1988, pour donner un cadre aux pratiques en cours. Le processus a commencé par une sorte de restructuration des entreprises de l'État en un ensemble de sociétés détenues par des associés et fonctionnant de manière indépendante. Cette transition a permis de drainer des capitaux étrangers pour les investir dans quelques-unes de ces nouvelles entités afin qu'elles améliorent leur position sur le marché.

La deuxième phase de la privatisation, entre l'automne 1990 et l'automne 1992, fut qualifiée de « privatisation contrôlée ». La principale institution de la privatisation, l'Agence pour la propriété publique (AVÜ), fut créée juste avant les élections de 1990, avec pour mission, sous la supervision du Parlement, de contrôler, réglementer et promouvoir la transformation et la privatisation des entreprises. Le nouveau Parlement a ensuite modifié les statuts de l'AVÜ en en faisant, sous la tutelle du gouvernement, un important instrument de lutte contre la privatisation spontanée. Cette phase se caractérise principalement par le fait que, indépendamment des diverses déclarations, la privatisation a été analysée en fonction de l'augmentation des revenus procurés, et plus particulièrement en fonction du succès lié à l'apport de capitaux étrangers. Ces revenus, toutefois, ont été plutôt modérés. Le processus de privatisation s'est ralenti à l'automne 1992 et les aspects offre et demande du processus sont devenus incompatibles. L'étranger se désintéressa de la Hongrie, en partie à cause de la fin de l'euphorie liée à l'Europe de l'Est dans son ensemble, et en partie par comparaison aux pays voisins. Au dire de certains analystes, l'économie hongroise avait perdu son attrait et sa position dominante ; les investisseurs ont donc commencé à se tourner d'abord temporairement vers la Pologne, puis de manière plus durable vers l'économie tchèque. Cette période a également été marquée, au

1. La privatisation implique ici le changement de propriétaire des actifs de l'État. Par ailleurs, il faut signaler une autre évolution importante qui a eu lieu dès le début des années quatre-vingt : de toutes nouvelles petites et moyennes entreprises sont apparues en nombre croissant dans le secteur du commerce, de l'industrie, de l'agriculture et de certains services.

niveau politique, par une pression interne sur le processus de privatisation et, en conséquence, par des contre-attaques de plus en plus fortes.

On fait généralement partir la troisième phase de transformation du mois d'août 1992, lorsque le Parlement a adopté la loi sur la privatisation. Cette loi n° 53 de 1992 a créé la société de gestion des biens de l'État hongrois (AVRt) pour prendre le contrôle et participer à la privatisation partielle des biens ayant toujours appartenu à l'État. Les compagnies d'électricité hongroises (MVM Rt), la Compagnie hongroise des pétroles et du gaz (MOL Rt) et les compagnies de distribution de gaz ont fait partie des 160 entreprises choisies. La loi vise à fournir un cadre pour la gestion à long terme d'activités stratégiques dans lesquelles le gouvernement doit conserver des actions. Une loi n° 54 de 1992 a également modifié le rôle de l'Agence pour la propriété publique (AVÜ) afin de la rendre conforme avec les dispositions de la loi n° 53 ; elle a fourni un cadre à l'Agence pour qu'elle puisse procéder à la privatisation des sociétés qui avaient été sélectionnées pour être dénationalisées à courte échéance.

La société de gestion AVRt a été chargée de trois missions principales : propriété des actions détenues par l'État dans les sociétés, amélioration des résultats financiers des sociétés, privatisation des sociétés.

Cette période de privatisation a été caractérisée par :

- des changements de politique en matière de gestion du patrimoine national : leurs détracteurs les ont accusés de favoriser la disparition sans trace des biens publics ;
- l'annonce d'une nouvelle stratégie de privatisation : il faut examiner de près les biens publics à privatiser, élargir le cercle des agents commerciaux et développer la mise sur le marché des valeurs boursières ;
- un accroissement des anomalies dans le processus de privatisation. Les priorités annoncées étaient alors la transformation des structures de la propriété, l'augmentation rapide du nombre de propriétaires hongrois et le renouveau d'une structure productive et entrepreneuriale. En fait, les signes d'une « privatisation contrôlée par l'État » semblent apparaître en opposition à une « privatisation spontanée ». Tandis que le cadre réglementaire existait déjà – telle la loi sur les concessions, en plus de celles mentionnées plus haut –, le processus de privatisation s'est ralenti, pour ne se consacrer successivement qu'à des gros dossiers : la privatisation de l'agro-alimentaire, puis celle de Malev (Compagnie aérienne hongroise) et plus tard celle de Matáv (Télécommunications hongroises), comme s'il y avait un « goulet d'étranglement » dans le processus de contrôle.

Il est encore trop tôt pour parler d'une quatrième phase dans la privatisation, mais plusieurs indices révèlent les difficultés du processus choisi. L'équilibre des pouvoirs donne lieu à des polémiques entre l'AVÜ, l'AVRt et les ministères. Certains avancent que l'AVRt n'a plus

lieu d'être et qu'une seule grosse société de holding dirigée par l'État suffirait. Les ministères ont commencé à s'opposer aux transferts de propriété dans le cas de quelques entreprises de service public dont l'État doit rester l'actionnaire majoritaire à long terme. Fin 1993, suite à une modification du décret gouvernemental afférent, la propriété des installations régionales de distribution et d'assainissement de l'eau a été transférée de l'AVRt au ministère des Transports, de la Communication et de la Gestion de l'eau.

Si l'on revoit rapidement le laborieux processus de privatisation durant ces quelques dernières années, on réalise qu'il a été accusé à la fois d'être sous et sur-contrôlé, et d'être trop rapide et trop lent ; mais la véritable question était de savoir *qui* contrôlait cette mutation. Dans le même temps, une tendance s'est nettement dessinée, celle de l'extension du contrôle de l'État sur le processus de privatisation mais aussi sur les actifs.

LA PRIVATISATION DES SERVICES URBAINS

Cette présentation décrit autant les mécanismes décisionnels que le processus même de privatisation. Étant donné qu'il n'existe pas de statistiques immédiatement utilisables, ni même de données chiffrées sur la privatisation des services publics en Hongrie, on ne trouvera ci-après qu'une esquisse des processus actuels, au lieu d'une évaluation complète et précise. Cette partie sera consacrée aux expériences de diverses localités hongroises que l'on peut appréhender globalement, tout en se référant à des cas individuels ; pour finir, nous tenterons ainsi de déduire les conséquences de l'ensemble du processus.

La loi de 1990 sur l'autonomie administrative a été l'une des premières lois votée par le parlement démocratique ; elle a précédé les premières élections municipales libres de l'automne 1990. Cette loi a généralement permis de transférer directement le patrimoine des ex-conseils municipaux aux administrations locales autonomes. Cependant, comme la majorité de ces biens n'avaient été que confiés aux conseils, la loi déterminait aussi les processus de leur intégration dans le patrimoine local. C'est pour cette raison que la privatisation – prise dans son sens restreint – a dû être précédée de certaines étapes. La privatisation des sociétés de service public suit donc la démarche suivante :

- audit de chaque société de service public ;
- transfert de propriété des sociétés publiques (détenues par les ex-conseils) au bénéfice des administrations locales ;
- transformations de ces sociétés appartenant aux administrations locales en sociétés par actions, toutes les parts étant détenues par ces mêmes administrations ;

– mise sur le marché de certaines actions – ou de toutes, dans quelques cas particuliers.

La situation de départ a été différente dans la capitale et dans les 19 départements ruraux de la Hongrie (comitats); la spécificité de Budapest l'ayant exclue du domaine général de la loi, une réglementation particulière fut votée après les élections municipales. À Budapest², quatorze entreprises de service public³ ont été placées sous l'autorité de la municipalité. Elles employaient 40 000 personnes. Le processus d'audit de ces sociétés a été mené en 1991 et le transfert des actifs a été réalisé jusqu'en décembre 1992.

La situation est moins claire ailleurs car les services publics ne desservent généralement pas un lieu spécifique, ce qui complique les transferts de propriété. Les niveaux de service et de développement d'un service régional à un autre étaient très variables. Dans un premier temps, chaque localité a voulu être propriétaire, ce qui a exigé de scinder les compagnies, au mépris de conditions de fonctionnement raisonnables. Une partie du réseau peut être détenue par un petit village où il n'existe ni personnel, ni compétence ou infrastructure pour l'entretenir et la faire fonctionner. C'est un processus d'apprentissage de la démocratie et du pouvoir; ce n'est que dans un second temps, après avoir tiré les leçons de leurs difficultés, que les collectivités envisageront des possibilités de coopération.

Les audits des sociétés de service public

La réalisation des missions de service public, à savoir une exécution efficace des services, se heurte souvent à l'environnement social et économique extérieur dans lequel la compagnie est évaluée. Les plus graves difficultés rencontrées ont été les suivantes: l'absence de cadre législatif et réglementaire, le défaut de concept environnemental global, le manque d'une définition précise des fonctions et des tâches, l'inexistence de toute coordination de ces fonctions et tâches avec leurs sources, les changements rapides et fantaisistes au niveau de la comptabilité et des régle-

2. Il existe, pour les 22 quartiers de Budapest, 22 organes administratifs autonomes administrés par un maire. La capitale elle-même forme le 23^e organe autonome, dirigé par le maire de Budapest. La répartition des droits décidée en 1990 est actuellement en train de se mettre en place et certaines contradictions commencent à se faire jour.

3. Voici les secteurs dans lesquels elles travaillent: transport, distribution d'eau, traitement des eaux usées, entretien du domaine public, nettoyage des locaux, chauffage urbain, distribution de gaz, ramonage, pompes funèbres, bains et piscines, entretien des espaces verts, entretien du parc immobilier, cinémas et parcs de loisirs. Ne relèvent pas de l'autorité de la capitale, bien qu'elles le devraient en toute logique, les compagnies suivantes: les centrales électriques, la direction des télécommunications et la direction des chemins de fer de Budapest.

mentations économiques et, pour finir, l'impossibilité de compter sur un avenir certain.

Le contexte économique décrit précédemment a manifestement été déterminant dans le fonctionnement des sociétés de service public. Ces entreprises travaillaient dans une économie de pénurie ; elles ont donc créé des « pré-services » nécessaires à la poursuite de leur propre activité, tels que le bâtiment, la maintenance des véhicules, l'entretien des espaces verts, etc. Par conséquent, en essayant de rendre leur service de base plus complet, elles ont négligé d'élaborer des « services au consommateur ». Le marché ne les intéressait nullement puisque leur fonctionnement n'obéissait pas à ses mécanismes.

À titre d'exemple, la direction des bains et piscines de Budapest menace régulièrement, tous les printemps, le gouvernement local de ne pas ouvrir la totalité de ses installations, en prétendant qu'elle n'a pas reçu suffisamment d'argent pour les faire fonctionner. Actuellement, la société gère séparément les établissements non rentables, tandis que tous les services utilisés par le public – restaurants, buvettes, vente de jouets et autres – sont gérés par des entrepreneurs privés qui, eux, dégagent des bénéfices. La plupart de ces entrepreneurs tirent leurs profits du fonctionnement des établissements de bains, en tant qu'activité accessoire aux installations et au service ; la logique voudrait donc qu'il y ait un financement conjoint des bains et des services connexes. Cette réorganisation structurelle serait une étape préliminaire et préparatoire idéale pour une privatisation. Cependant, elle impliquerait l'évaluation de chaque service plutôt que celle des différentes entreprises concernées. Il faut également remarquer que ces dernières années ont connu de nettes améliorations en ce qui concerne les services au consommateur : la direction des bains de Budapest a concentré ses investissements (peut-être au-delà de ses possibilités) sur la création d'un centre de thermalisme.

L'audit de chaque société a mis en évidence le fait que les priorités suivantes devaient être assurées préalablement à la mutation des liens de propriété :

- nécessité de garantir la continuité et le fonctionnement sans heurt de l'activité principale ;
- nécessité de faire prendre conscience de l'environnement aux centres décisionnels de la réglementation ;
- nécessité de tenir compte des facteurs sociaux : certaines entreprises de service public font en effet partie des plus gros employeurs ;
- nécessité de prendre en compte des facteurs de long terme, ce qui implique que le transfert des actifs soit effectué avec la plus grande précaution.

Certaines sociétés ont rencontré des problèmes particuliers lorsque le service jouissait d'une position de monopole (naturel), par exemple, la

distribution d'eau, l'assainissement, l'électricité et, dans une certaine mesure, l'approvisionnement en gaz, le chauffage urbain et le téléphone, ou lorsque le seul client était l'administration locale en situation de monopole – par exemple, le nettoyage de la voirie, l'élimination des déchets, l'entretien des espaces verts. Dans le second cas, il est tout à fait indispensable d'examiner les bénéfices qui pourraient être obtenus si le statut de l'entreprise appartenant à la municipalité était modifié, et d'étudier si les charges prévues sont proportionnelles aux frais de la transformation.

*Le transfert des actifs des entreprises d'État :
la formation des sociétés appartenant aux administrations locales*

À Budapest, le transfert des actifs s'est échelonné dans le temps mais il s'est achevé de façon relativement organisée dans le courant de l'année 1992. Au commencement, en 1990 et 1991, le gouvernement local a fait échouer les tentatives de transformation de quelques sociétés ; leurs directions proposaient diverses méthodes pour accélérer l'ensemble du processus.

En s'appuyant sur des entretiens et sur l'évaluation des entreprises, fut présenté à l'Assemblée du gouvernement municipal de Budapest un rapport général qui définissait les fonctions de base de chaque société, distinguait les activités complémentaires, et reconnaissait un principe général suivant lequel les actifs liés aux missions essentielles de l'entreprise ne sauraient être dispersés et devraient servir à poursuivre l'activité de la société.

La municipalité de Budapest nomma alors de nouvelles commissions chargées de contrôler les entreprises, examina leurs bilans et établit la situation initiale une fois le transfert des actifs effectué.

La plupart des conflits ont porté sur la détermination des actifs jugés nécessaires pour les activités de base. Les compagnies ne fonctionnaient pas dans de véritables conditions de marché ; de plus, compte tenu de l'économie de pénurie, elles étaient obligées de prendre en charge les « inputs » ou les services nécessaires à la poursuite de leur activité. Cette situation est caractéristique de l'Europe de l'Est. Par conséquent, presque toutes ces sociétés ont mis en place un service d'entretien pour les machines et les véhicules, une unité de construction et de maintenance des bâtiments et, quelquefois, un atelier de fabrication de conduits et canalisations, ou bien un atelier pour la fabrication de divers accessoires de montage et autres appareils. La capacité de ces ateliers excédait généralement la demande de l'entreprise, aussi ont-ils essayé de se procurer des commandes ailleurs : c'est ainsi que s'est développée une véritable activité annexe. De plus, lorsque ce secteur se révélait rentable, contrairement au service public, l'entreprise avait intérêt à développer sa

seconde activité. Ainsi, au moment du transfert d'actifs, la compagnie n'avait aucun mal à prétendre qu'elle perdrait l'activité qui lui permettait de financer sa mission principale.

Comme nous l'avons dit plus haut, différentes oppositions sont nées durant le processus de transition au niveau des services publics couvrant l'ensemble du territoire. On peut formellement distinguer trois types de propriétés occasionnant divers problèmes au moment de la mutation. Le premier concerne l'infrastructure elle-même ; par exemple, les différentes canalisations installées dans le sol pouvant officiellement être réparties entre les localités. Le deuxième type concerne le niveau fonctionnel du service. Quand il s'agit du fonctionnement d'une compagnie à l'échelon d'une région ou d'un département, personne ne peut préciser la part qui revient à chacune des localités, aucun calcul n'ayant été effectué antérieurement pour faire ressortir les coûts marginaux d'entités ou de collectivités locales particulières. Un partage, dans ce cas, est donc plus compliqué et peut pratiquement bloquer l'exploitation normale. Le troisième niveau concerne les actifs de l'entreprise, également rencontré à Budapest, avec les problèmes posés par les ateliers annexes. Dans les départements, ce type d'ateliers peut appartenir à plusieurs centaines de localités, aussi l'éclatement du secteur principal du service n'apporte-t-il pas une solution définitive.

Le cas des installations de distribution d'eau et d'assainissement au niveau du département illustre ces difficultés. Auparavant, ces sociétés étaient au nombre de 28 ; elles ont commencé à se morceler en petites unités régionales et urbaines, pour atteindre le chiffre d'environ 160 avant que leur statut ne change. Une entreprise qui desservait un département couvrait à la fois la ville principale et des douzaines, voire des centaines de localités. Après le partage des actifs, lorsque les administrations concernées, grandes villes et villages, ne réussirent pas à trouver d'intérêt commun suffisant pour une coopération équilibrée, elles décidèrent en nombre croissant de prendre leur indépendance. Parallèlement, le réseau des infrastructures restait généralement le reflet du fonctionnement de l'ancienne organisation, sans qu'on puisse le partager de manière rationnelle. Dans plusieurs cas, cela a conduit à des controverses sans fin et à des actions en justice. Si les zones très peuplées – les grandes villes et leur proche banlieue – peuvent tirer profit de ce changement, pour les autres, le coût de l'approvisionnement en eau et de son assainissement devient beaucoup plus élevé. Par là même, cette évolution contribue à creuser le fossé entre les conditions de vie urbaines et rurales.

La transformation des sociétés détenues par les administrations locales en sociétés par actions

L'élaboration de concepts concrets pour la transformation des plus grands réseaux, tels que ceux de la distribution d'eau, de gaz, de chauffage urbain ou les installations d'assainissement de Budapest, est actuellement bien engagée, la privatisation de l'eau étant la plus avancée. Si l'on s'en tient à la conception actuelle, 80 % de la compagnie de distribution d'eau – employant 3 000 personnes, avec un actif d'une valeur de 16 milliards de forints (160 millions de dollars) – peuvent être considérés comme relevant de l'activité principale ; ce sera ce noyau qui sera transformé en une société par actions, propriété exclusive de l'administration locale, tandis que les ateliers de fabrication des canalisations en fer et le service de maintenance des véhicules en seront séparés et feront l'objet d'une privatisation distincte.

Ailleurs, certains cas posent un problème concernant les actionnaires autorisés ; la loi sur la privatisation stipule que le gouvernement doit garder 50 % des actions plus une pour garantir la propriété de l'État, tandis que la loi sur l'autonomie locale prévoit des conditions identiques pour certains cas, telles les installations de distribution d'eau. On compte cinq grandes sociétés régionales de distribution d'eau couvrant l'ensemble du territoire qui, en raison de la réglementation des prix à caractère social et des obligations de service public, n'ont quasi aucune chance d'attirer des capitaux autres que ceux du gouvernement et des collectivités locales autonomes. De plus, la réglementation actuelle leur interdit toute forme de distribution de dividendes. Certes, un simple amendement de la législation éliminerait cette contradiction, mais cet exemple montre comment de nouvelles difficultés surgissent continuellement, venant retarder un programme apparemment réglé avec précision.

La privatisation des services pose un ensemble de problèmes généraux concernant la suppression de la régulation des prix des services par l'État, la position de monopole naturel de certains services publics et la grave insuffisance des capitaux nécessaires à l'essor du pays. Un investisseur étranger pourrait remédier à la pénurie de capitaux mais exigerait en contrepartie une liberté des prix ainsi que le maintien de sa position monopolistique. Dans le cas des télécommunications, en partie dans le secteur du gaz, la réglementation des prix peut être réduite rapidement mais ce changement est beaucoup plus lent en ce qui concerne l'eau, l'électricité, le logement ou les transports en commun ; il faut dire aussi que, parfois, certains gouvernements élus n'osent pas non plus prendre les mesures qui s'imposent.

Une étude réalisée en Hongrie en 1991 présente les intentions des gouvernements locaux en ce qui concerne la privatisation. Des élus locaux

ont été interrogés un an après les élections, dans plus de 200 localités (sur un total de 3 070). Leur opinion a été mesurée sur une échelle de 0 à 100, une opinion 0 traduisant l'absence totale de projet de privatisation et 100 signifiant l'intention de procéder à une mutation complète. Les réponses relatives à la privatisation de quatorze secteurs d'activité relevant des organes locaux autonomes se répartissent comme suit :

1. Commerce de détail	82,5 %
2. Cinémas	74,3 %
3. Petites entreprises industrielles	74,3 %
4. Fermes d'État	46,1 %
5. Banques	42,2 %
6. Grandes entreprises industrielles	42,2 %
7. Services publics	37,4 %
8. Transports publics urbains	31,7 %
9. Transports publics intercommunaux	31,7 %
10. Services de santé	28,5 %
11. Postes	26,7 %
12. Écoles	22,1 %
13. Chemins de fer	15,1 %
14. Prisons	3,4 %

Cette liste permet de constater que les services figurent en général dans la seconde moitié du classement et que les services publics et les transports en commun – qui sont des services urbains typiques – se situent juste au milieu. Pour l'échantillon composé des habitants des mêmes localités, les résultats de l'enquête donnent généralement des chiffres inférieurs de 10 % à ceux des élus locaux ⁴.

La mise des actions sur le marché

Si par privatisation des services urbains on entend uniquement le capital privé engagé, il n'existe pas en Hongrie d'expériences réelles évaluable. Une enquête préalable sur Budapest a indiqué qu'une seule offre d'apport de capitaux a été soumise pour l'usine à gaz de la capitale, et les chances de concrétisation de cet accord ne peuvent être déterminées qu'après la négociation de divers points, l'un étant sans doute que le gouvernement local reste majoritaire à 51 %.

La plupart des entreprises de service public aimeraient augmenter leurs tarifs. La société responsable de la gestion de l'eau à Budapest a

4. Mon opinion est que, depuis 1991, l'idée de la privatisation est plutôt mieux acceptée.

également fait part de son souhait d'accroître le prix de l'eau et de l'assainissement. Une étude menée par cette compagnie conclut que le tarif devrait être doublé.

La situation est différente dans le cas du logement qui n'est pas un « service urbain » caractéristique, mais les problèmes liés aux locations des habitations appartenant à l'État ou à une municipalité sont plus fréquents dans les zones urbaines. La principale difficulté tient au défaut d'entretien des bâtiments alors que, par exemple, un quart des 800 000 appartements de Budapest se situe dans des maisons construites avant la Première Guerre mondiale. D'après les estimations de différents experts, un programme de réhabilitation du centre de Budapest nécessiterait environ 500 milliards de forints (5 milliards de dollars) et concernerait plus de 200 000 appartements. Entre le milieu des années quarante et fin 1993, les gouvernements locaux ont vendu à travers le pays 200 000 appartements possédés par l'État à leurs occupants et ce, à un prix inférieur de 15 % à 30 % à celui du marché, avec un taux d'intérêt fixe de 3 %. Les conditions semblaient avantageuses mais elles ont fait endosser aux acheteurs les frais de l'absence d'entretien. Le résultat a été que, dans les quartiers, les locataires-occupants bien logés ont pu acheter des biens de valeur considérable à un prix intéressant, alors que les appartements les plus vétustes sont restés à la charge des municipalités.

D'un point de vue économique, les gouvernements locaux peuvent tirer des revenus beaucoup plus substantiels des rez-de-chaussée de leurs immeubles qu'ils louent comme surfaces commerciales. Ces revenus, qui alimentent 10 % à 20 % du budget local, peuvent même être affectés à l'entretien des bâtiments, ce qui explique que les municipalités préfèrent généralement louer les magasins plutôt que céder leur droit de propriété. Le Parlement, une fois la loi sur le logement adoptée, a également essayé ce volet de la privatisation en obligeant les municipalités à vendre les locaux commerciaux – ces dispositions ne sont pas étrangères au fait que les nouveaux élus municipaux faisaient partie de l'opposition ou des candidats indépendants au Parlement.

Les monopoles de l'énergie

Nous traiterons pour finir de l'état de la privatisation des deux importants services de l'énergie que sont le gaz et l'électricité.

MOL, la Compagnie hongroise des pétroles et du gaz, a été créée le 1^{er} octobre 1991 sur la base du consortium national des pétroles et du gaz (OKGT). La nouvelle société vise à s'établir en tant que principal acteur commercial dans le domaine des hydrocarbures en Hongrie. Quinze des anciennes filiales, sur un total de vingt-trois, représentant la partie fabrication et service, ont dû être supprimées ; ensuite une structure fonction-

nelle à deux divisions (amont et aval) a été mise sur pied. De ce fait, cette société à responsabilité limitée fonctionne aujourd'hui avec 23 000 salariés au lieu des 43 000 de l'OKGT.

Dans les années quatre-vingt, six compagnies de distribution de gaz étaient membres de l'OKGT. Cinq d'entre elles sont des unités territoriales qui assurent la distribution de gaz dans tout le pays, à l'exclusion de Budapest étant donné que la compagnie du gaz de la capitale est traditionnellement détenue par la municipalité (aujourd'hui gouvernement autonome de Budapest). Les cinq premières compagnies de distribution adhèrent aujourd'hui à l'Association des compagnies de distribution de gaz. Celle de Budapest n'en fait toujours pas partie.

Le processus de privatisation de ces compagnies régionales de distribution a démarré mais a dû être interrompu en mai 1992 avec la suspension de l'offre internationale de souscription, celle-ci n'ayant pas retenu l'intérêt des investisseurs. La clôture de l'offre a été reportée à une date indéterminée. En février 1994, l'AVRt s'est de nouveau occupée des conditions de la privatisation étant donné que la loi sur le gaz et les quelques modifications relatives aux réglementations du secteur de l'énergie est attendue. Selon ces dispositions qui ne diffèrent pas des précédentes, un quart de chaque compagnie de distribution plus une voix reste propriété de l'État.

Le MVMT était l'entreprise responsable de l'approvisionnement en énergie électrique au niveau national. Il disposait d'un quasi-monopole dans le secteur de la production électrique. Pour couvrir son activité – de la production de l'électricité jusqu'au service complet au consommateur –, la compagnie employait environ 40 000 personnes, ce qui en faisait l'une des plus importantes sociétés hongroises.

Le 1^{er} janvier 1992, le MVMT est passé du statut d'entreprise d'État à celui d'un ensemble de sociétés publiques à capital. Une partie de cet ensemble étant constitué des compagnies d'électricité hongroises (MVM Rt). Ce groupement à deux niveaux a pour mission de gérer les actifs de l'entreprise et d'assurer les tâches stratégiques et opérationnelles d'un réseau de production électrique. En vertu de « la loi sur la transformation », les sociétés membres sont devenues des sociétés publiques à responsabilité limitée dont 50 % du capital appartiennent au groupement tandis que les 50 % restants, qui correspondent aux parts des compagnies de distribution, appartiennent à l'Agence pour la propriété publique (AVÜ), déduction faite des actions revenant aux municipalités en échange de l'utilisation de leur terrain. De par la loi de 1992 sur la privatisation, le MVM Rt a dû céder sa part des actifs à l'AVRt pour que celle-ci en assure la gestion à long terme. Puis l'AVRt et l'AVÜ ont toutes deux commencé à s'occuper de la privatisation du capital. Après environ une année riche en controverses (jusqu'en novembre 1993), le

gouvernement modifia la liste des entreprises qui devaient rester définitivement propriété nationale ; grâce à cette mesure, l'AVRt récupéra toutes les parts que l'État détenait dans l'industrie électrique, ce qui a permis de démarrer la privatisation sur des bases similaires.

Les gouvernements locaux peuvent également jouer un rôle dans la propriété des activités énergétiques. Une petite proportion des parts (2 % à 3 % en moyenne suivant le terrain utilisé) des compagnies de distribution électrique est cédée aux municipalités. Les entreprises de chauffage urbain ont également été transférées du contrôle du gouvernement central à celui des administrations locales.

CONCLUSION

Nous avons étudié ici l'environnement actuel des services urbains en Hongrie, en nous penchant principalement sur les problèmes qui se sont fait jour après les changements politiques. La privatisation est davantage perçue comme une fin en soi, aussi ses objectifs ne sont-ils généralement pas explicités. La meilleure illustration tient dans le fait qu'on a abandonné le souci d'une réussite mesurée par l'ampleur des revenus pour annoncer que les priorités et la mission réelle de la privatisation avaient besoin d'être définies : transformation structurelle, structure économique conforme au marché, société et mécanisme de contrôle plus efficaces, ou démantèlement rapide des entreprises d'État, amélioration du budget ou bien garantie d'un apport de capitaux.

Un certain nombre de questions reste à éclaircir dans le cadre de la politique économique générale. La privatisation a débuté dans ce secteur sans déclaration préliminaire, ni décision sur la méthode qui serait utilisée pour gérer la nature de service public, ni sur la philosophie générale qu'appliqueraient les gouvernements locaux à cet égard.

Les sociétés de service public reflètent la politique économique des quarante dernières années. Du fait de l'absence de marché, elles se souciaient moins des consommateurs, puisque leur survie et leur croissance dépendaient principalement de la part qui leur revenait lors de la répartition du budget central. Elles ont dû récemment s'adapter aux changements rapides et plutôt fantaisistes du système de réglementations, qui les ont rapidement détournées du comportement circonspect et pré-planifié qu'elles auraient préféré adopter dans d'autres circonstances.

Par conséquent, tandis que l'État et les gouvernements locaux se sont montrés plutôt lents à déterminer les perspectives et le contexte à long terme de la privatisation, les entreprises concernées n'ont pas non plus expérimenté cette voie en formulant des stratégies d'entreprise ; elles se sont au contraire enlisées dans une logique de redistribution des fonds.

Cette privatisation à petits pas s'effectue donc suivant une logique redistributive des capitaux, avec la persistance de situations de négociation créées précédemment, et personne ne semble savoir si un ralentissement ou si des approches plus prudentes pour le secteur des services publics présentent un avantage ou un inconvénient dans ce processus global.

À Budapest, la privatisation se met en place moins rapidement que prévu mais de manière méthodique. Dans un premier temps, toutes les sociétés de service public ont été auditées. Un transfert d'actifs s'est ensuite opéré fin 1992, amenant ces sociétés sous le contrôle des gouvernements locaux. En 1993, les entreprises ont été transformées en sociétés par actions contrôlées par un seul détenteur, ce qui sera finalement suivi de la privatisation complète ou partielle de chaque société.

Sommaire

INTRODUCTION : L'EXTENSION DU MARCHÉ	9
<i>Dominique Lorrain</i>	
1. LES MARCHÉS ET LE SERVICE PUBLIC	31
<i>Kieron Walsh</i>	
2. L'ÉCONOMIE DES RÉSEAUX	47
<i>Nicolas Curien</i>	
3. GRANDE-BRETAGNE : LE VOLONTARISME POLITIQUE	61
<i>Gerry Stoker</i>	
4. L'ALLEMAGNE : L'ADAPTATION GRADUELLE	81
<i>Michael Reidenbach</i>	
5. FRANCE : LE CHANGEMENT SILENCIEUX	105
<i>Dominique Lorrain</i>	
6. LA PRIVATISATION DES SERVICES PUBLICS EN ESPAGNE	131
<i>Carmen Garcia</i>	
7. LA TRANSNATIONALISATION EN AMÉRIQUE LATINE	143
<i>Henri Coing</i>	
8. POLOGNE : APRÈS LE SERVICE PUBLIC DIRECT	163
<i>Pawel Swianiewicz</i>	
9. LA PRIVATISATION DES SERVICES URBAINS EN HONGRIE	181
<i>Tamás Fleischer</i>	
CONCLUSION : PRIVATISATION, MUNICIPALITÉS ET CITOYENS	199
<i>Gerry Stoker</i>	
ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE EUROPÉENNE.....	209
NOTES SUR LES AUTEURS	217

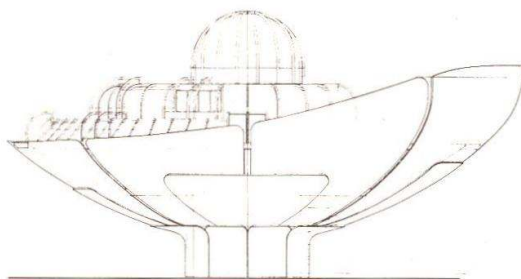
La privatisation des services urbains en Europe

Les dirigeants des municipalités cherchent à se décharger de la gestion de services qui deviennent de plus en plus lourds. Le poids de l'idéologie libérale, la pression fiscale croissante et l'offre de firmes internationales les ont conduits à franchir le pas et à transférer au secteur privé la gestion des services urbains.

Ces privatisations ont moins passionné l'opinion que celles des grandes entreprises et des services publics survenues au cours des dix dernières années. Pourtant, dans nos démocraties, le « gouvernement des villes » prend une importance croissante et certaines firmes privées, qui prennent en concession les services municipaux, ont acquis des dimensions comparables à celles des principales entreprises nationales. Leurs rapports avec la vie politique ont récemment défrayé la chronique.

Cet ouvrage insiste sur les transformations profondes que connaît le secteur des services urbains et montre que, si ce mouvement est international, il se concrétise différemment dans de nombreux pays : silence troublant en France, volontarisme affiché en Grande-Bretagne, consensus cogestionnaire en Allemagne et, entre ces trois modèles, l'Espagne, les pays d'Europe de l'Est (Hongrie, Pologne) et l'Amérique latine cherchent leurs voies.

Ouvrage réalisé sous la direction de D. Lorrain (CNRS, Paris) et G. Stoker (Université de Glasgow). Les auteurs : H. Coing (Institut d'urbanisme de Paris), N. Curien (CNAM, Paris), T. Fleischer (Institute for World Economics, Budapest), C. Garcia (École des Ponts et Chaussées, Madrid), M. Reidenbach (Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin), P. Swianiewicz (Université de Varsovie), K. Walsh (Université de Birmingham).



*Série « Changement social en Europe occidentale »
dirigée par A. Bagnasco, H. Mendras et V. Wright*

L'Observatoire du changement social en Europe occidentale a été créé en 1990 par la Fondation pour la prospective et l'innovation au Futuroscope de Poitiers. Il a vocation de constituer une collection d'ouvrages accessibles à un large public, où les principaux problèmes de société des pays d'Europe occidentale seront présentés par les meilleurs spécialistes.



Éditions La Découverte, 9 bis, rue Abel-Hovelacque, 75013 Paris

La
privatisation
des services
urbains
■ en Europe

Sous la direction de

DOMINIQUE LORRAIN

et GERRY STOKER