NATIONS UNIES **TD**

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/COM.2/EM.14/2
12 septembre 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Commission de l'investissement, de la technologie et des questions financières connexes

Réunion d'experts sur l'IED et le développement
Genève, 29-31 octobre 2003
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

L'IED ET LE DÉVELOPPEMENT: L'IED ET LA PRIVATISATION DES SERVICES:TENDANCES, INCIDENCES ET POLITIQUE GÉNÉRALE

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

La présente note traite tout d'abord de l'importance de la compétitivité du secteur des services pour le développement. Les services représentent la plus grande part du PIB dans les pays en transition et les pays en développement et leur compétitivité influe sur l'ensemble de l'économie. L'investissement étranger direct (IED) a augmenté rapidement dans le secteur des services, lequel constitue désormais la principale destination des IED dans ces pays, ce qui explique l'influence croissante de ces IED sur la compétitivité des industries de services. Une grande partie de l'IED dans des domaines comme les télécommunications, la production et la distribution de l'eau et de l'énergie, les transports et les activités bancaires, qui influent sur la compétitivité globale, vient de la privatisation d'entreprises publiques. La note examine aussi les tendances concernant l'IED lié à la privatisation des services et ses effets économiques, ainsi que le rôle des politiques en la matière.

GE.03-52547 (F) 201003 231003

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre — Page

Introduction: Services et compétitivité 3

I. L'IED ET LES PRIVATISATIONS: TENDANCES, INCIDENCES ET POLITIQUE GÉNÉRALE 5

A. Tendances 9

B. Incidences 9

C. Conséquences pour la politique économique 14

Références 19

INTRODUCTION: SERVICES ET COMPÉTITIVITÉ

1. À sa septième session (22-24 janvier 2003), la Commission de l'investissement, de la technologie et des questions financières connexes a décidé d'organiser une réunion d'experts sur l'IED et le développement. Elle a en particulier noté que «les pays d'accueil s'efforcent d'attirer des IED pour de nombreuses raisons en vue de promouvoir leur développement à long terme. À la base de leurs efforts, on trouve une volonté d'accroître la compétitivité. Les questions qui doivent retenir l'attention dans ce contexte sont diverses et comprennent, en particulier, le type d'IED que les pays d'accueil attirent (plus de la moitié concernent le secteur des services) ainsi que les diverses règles et réglementations qui influent sur la compétitivité, compte tenu de la nécessité de renforcer la contribution au développement de l'IED» (CNUCED, 2003a, annexe II, p. 29).

2. La réunion d'experts et la présente note traiteront donc de l'IED dans le secteur des services, qui dans la plupart des pays est le secteur le plus important non seulement pour le stock d'IED, mais aussi pour la production. En outre, étant donné qu'ils participent de bout en bout à la chaîne de valeur ajoutée de biens et d'autres services et qu'ils sont de plus en plus exportés, les services ont d'importantes répercussions directes et indirectes sur la compétitivité des pays. Une bonne partie de l'IED dans le secteur des services qui contribue à la compétitivité est liée à la participation d'investisseurs étrangers à des programmes de privatisation, en particulier d'infrastructures. Les effets positifs pour le développement ont en grande partie tenu aux règles et réglementations et, en fait, aux politiques adoptées par les pays d'accueil pour attirer l'IED vers ces programmes. C'est pourquoi, après avoir examiné des questions générales relatives à la compétitivité des services et les tendances de l'IED dans le secteur des services, la présente note mettra l'accent sur l'impact des IED liés à la privatisation sur les pays d'accueil, en particulier sur leur compétitivité.

3. L'accès à des services efficaces et de qualité a une influence déterminante sur la productivité et la compétitivité des entreprises et des branches d'activité ainsi que sur le niveau de vie de la population. Le développement et la compétitivité du secteur des services ont donc une importance croissante pour tous les pays. Dans les pays développés, ils contribuent à la croissance des revenus et à un taux d'emploi élevé et durable des facteurs de production dans un environnement international compétitif. Dans les pays en développement, la création d'un secteur de services compétitif est indispensable pour amorcer ou accélérer le développement en relevant la productivité et le niveau de vie, en augmentant les exportations, en réalisant des économies d'échelle et de gamme, et en progressant sur l'échelle des compétences et des technologies (UNCTAD, 2002a, p. 117 et 118).

4. La compétitivité des services revêt plusieurs aspects. En premier lieu, on peut en donner une définition étroite, à savoir la compétitivité des exportations qui se mesure par la part des services dans les exportations totales d'un pays. Toutefois, les pays en développement et les pays en transition se sont surtout attachés à améliorer la compétitivité de leurs exportations de biens, principalement de biens manufacturés (et notamment d'accroître le rôle des sociétés transnationales (STN) dans ce domaine). Cela tient en partie au fait que l'utilité directe des services pour la compétitivité des exportations − préoccupation majeure de nombreux pays en développement − est, estime-t-on, limitée car beaucoup de services ne sont pas des services marchands − moins d'un dixième des services produits en 2001[1] contre plus de la moitié de la production de marchandises. La situation évolue toutefois rapidement car les services

[1] Ratio services produits/services exportés, selon la Banque mondiale (2003a).

d'information, qui concernent tous les domaines d'activité, deviennent de plus en plus marchands du fait des progrès des technologies de l'information et de la communication (Sauvant, 1990). Cela explique également que l'IED joue un plus grand rôle dans les exportations de services des pays d'accueil. Les STN qui produisent des biens et des services peuvent désormais poursuivre des stratégies internationales intégrées de production de services en fractionnant le processus de production et en en délocalisant les éléments dans les pays où ils peuvent être produits à moindre coût. L'IED joue aussi un rôle plus important dans des secteurs de services traditionnels (liés à un lieu géographique ou non transportables) tels que le tourisme, où les ventes internationales sont une source importante de revenus[2].

5. En second lieu, et cet aspect est encore plus important, la capacité d'offre de services a des répercussions indirectes sur la compétitivité et la croissance en général, car les services entrent dans la production de biens et d'autres services destinés aux marchés intérieurs et extérieurs. En outre, de nombreux services sont des produits de consommation finale dont l'importance pour la croissance et le niveau de vie de la population est loin d'être négligeable. L'accès à des services efficaces et de qualité influe donc sur la productivité et la compétitivité de toute l'économie. La compétitivité dépend notamment du prix des services, de leur qualité et de leur accessibilité et, plus important encore, d'une croissance soutenue de la productivité.

6. Les services d'infrastructure ainsi que les services financiers et les services aux entreprises comptent parmi les services essentiels qui influent sur la compétitivité. S'ils sont compétitifs, ils peuvent contribuer à attirer d'autres IED, y compris des IED axés sur l'exportation. Mais l'IED permet aussi d'accroître la compétitivité des services grâce à l'apport de capitaux et de technologies, à l'amélioration des compétences, à la restructuration des entreprises peu rentables, etc., et d'obtenir des services de meilleure qualité moins chers. Il permet en outre de créer des services qui ne sont pas proposés par les entreprises nationales mais dont ont besoin les exportateurs et les investisseurs étrangers ainsi que les entreprises nationales. En fait, dans un grand nombre de pays et de branches d'activité, les services ont bénéficié de flux considérables d'IED grâce à la participation d'investisseurs étrangers à des programmes de privatisation, notamment en Amérique latine et dans les Caraïbes et en Europe centrale et orientale. Plusieurs pays continuent d'appliquer de tels programmes, tandis que d'autres pays en lancent de nouveaux.

7. Étant donné l'importance que revêt la compétitivité des services, les experts voudront peut-être examiner les questions suivantes:

- Pourquoi et comment les STN peuvent-elles contribuer, directement et indirectement, à la compétitivité des services dans les pays d'accueil?

- Quels sont les principaux domaines où elles peuvent avoir un impact et de quelle façon? En quoi diffèrent-ils de ceux qui entrent en jeu dans le cas des marchandises? Quel est le rôle des formes d'investissement sans prise de participation telles que franchisage, contrats de gestion et partenariats? Comment l'impact des STN évolue-t-il du fait des progrès des technologies de l'information et de la communication?

[2] Comme ces services ne relèvent pas d'un commerce international transfrontière contrairement aux services d'information, l'IED passe par l'établissement de producteurs dans les pays d'accueil et le déplacement des consommateurs.

- Quel est le rôle des réseaux internationaux de production dans le domaine des services?

- Des entreprises de pays d'origine délocalisent ou sous-traitent de plus en plus la production de services dans des pays à faible coût. Quels sont ces services? Cette tendance va-t-elle se généraliser? Les pays en développement en bénéficieront-ils, comme cela s'est passé dans le cas des activités manufacturières à faible coût il y a plusieurs dizaines d'années? La délocalisation prend-elle la forme de transactions effectuées dans des conditions de pleine concurrence, d'investissements sans prise de participation ou d'IED?

- Quelle est la contribution indirecte à l'amélioration de la compétitivité des pays d'accueil des IED liés à la privatisation? Est-ce toujours la forme d'IED qui influe le plus sur la compétitivité? Sera-t-elle remplacée à terme par un impact direct sur les exportations de services?

I. L'IED ET LES PRIVATISATIONS: TENDANCES, INCIDENCES ET POLITIQUE GÉNÉRALE

A. Tendances

8. Les services sont le secteur le plus vaste de l'économie mondiale. Les pays développés sont devenus des économies de services il y a fort longtemps[3], tandis que dans les pays en développement et les pays en transition, les services représentaient plus de 50 % du PIB dans les années 90 et 52 % et 58 %, respectivement, de la production en 2000 (CNUCED, 2002b). Dans les années 90, les services sont devenus le secteur le plus important d'IED dans le monde (avec 56 % du stock intérieur d'IED en 2001; voir le tableau 1), et dans tous les groupes de pays. Cette prédominance dans les pays d'accueil s'est d'abord affirmée dans les pays développés (qui ont toujours aussi été les principaux pays d'origine), puis dans les pays en développement dans la seconde moitié des années 80 (en particulier par le biais de la privatisation)[4] et enfin dans les pays en transition à partir du début des années 90.

9. Pendant longtemps, les services financiers et commerciaux ont constitué la majorité du stock d'IED de la plupart des pays d'origine et des pays d'accueil, en partie en raison de l'expansion internationale initiale des banques et des sociétés de négoce (par exemple, les *sogo shosha* japonaises), mais en fait surtout à cause de l'important volume d'IED consacré par les STN des secteurs pétrolier et manufacturier à leurs filiales commerciales et grossistes et par les STN de tous les secteurs à leurs filiales financières étrangères (souvent des sociétés holding) (Mallampally et Zimny, 2000).

[3] Déjà en 1965, les services représentaient 57 % du PIB des pays développés, pour atteindre près de 70 % en 2000 (CNUCED, 2002b, p. 330).

[4] Entre 1970 et 1985, la part des services dans le stock total intérieur d'IED des pays en développement s'est maintenue autour de 20 % (Mallampally et Zimmy, 2000, p. 26).

10. Avec la libéralisation de l'IED dans le secteur des services, une nouvelle tendance est apparue dans les années 90[5]. Si les services financiers et commerciaux demeurent des secteurs où l'IED est important (environ la moitié du stock), ils ne sont pas les plus dynamiques (tableau 1). L'ouverture des services publics de distribution à l'IED dans le cadre de programmes de privatisation a entraîné une augmentation sans précédent des IED dans le secteur des télécommunications et celui de la production et de la distribution d'énergie: entre 1990 et 2001, le stock intérieur d'IED dans ces secteurs a augmenté dans le monde entier: il a été multiplié par 16 (par 9 dans les pays en développement) pour les télécommunications et par 13 (16 dans les pays en développement) pour la production et la distribution d'énergie. Les services aux entreprises sont un autre secteur important et dynamique: le stock intérieur d'IED a été multiplié par plus de 5 dans le monde entier et par 12 dans les pays en développement. Les services de santé sont aussi un secteur où l'IED est en plein essor (multiplié par 9), encore que le stock d'IED demeure relativement faible. Entre 1990 et 2001, la part de tous ces secteurs dynamiques dans le stock mondial intérieur d'IED a doublé, passant de 18 % à 36 %. À l'autre bout du spectre, le stock d'IED dans les secteurs du bâtiment et de l'hôtellerie-restauration a plus que doublé au cours de la même période; pour les services financiers et commerciaux, il a triplé.

[5] Il convient de noter que l'expansion internationale des entreprises dans les secteurs de la restauration rapide, de la location de véhicules, du commerce de détail, de l'industrie hôtelière et des services aux entreprises se fait sous la forme d'investissements sans prise de participation tels que franchisage, contrats de gestion ou partenariats; les données relatives à l'IED ne rendent donc pas compte de cette expansion dans les pays d'accueil.

Tableau 1. Stock intérieur d'IED dans le secteur des services, 1990 et 2001
(en millions de dollars)

	1990[a]			2001[a]				Indice d'augmentation 2001/1990	
	Pays développés[b]	Pays en développement[c]	Monde[d]	Pays développés[b]	Pays en développement[c]	Europe centrale et orientale[e]	Monde[d]	Pays en développement[c]	Monde[d]
Secteur de services	**597 695**	**61 456**	**659 151**	**2 071 473**	**375 346**	**40 889**	**2 487 708**	**611**	**377**
Électricité, gaz et eau	5 347	2 324	7 671	54 943	38 133	2 789	95 865	1 641	1 250
Bâtiment	13 292	2 929	16 221	22 212	11 931	927	35 070	407	216
Commerce	159 309	9 124	168 433	426 134	58 215	9 830	494 179	638	293
Hôtellerie et restauration	16 899	2 905	19 804	33 557	7 428	601	41 586	256	210
Transports, entreposage et communications	12 702	5 512	18 214	228 483	47 644	11 642	287 768	864	1 580
Services financiers	220 498	23 199	243 697	656 736	116 703	9 460	782 899	503	321
Services aux entreprises	89 460	4 253	93 713	451 856	53 027	4 927	509 810	1 247	544
Éducation	75	..	75	323	1	12	337	–	448
Services sociaux et sanitaires	795	–	795	6 210	537	18	6 765	–	851
Services collectifs, sociaux et personnels	10 683	5	10 688	20 934	2 475	190	23 599	47 214	221
Autres services	57 641	10 403	68 044	37 435	25 632	492	63 559	246	93
Services tertiaires non spécifiés	10 994	803	11 797	132 651	13 619	–	146 270	1 697	1 240
Pour mémoire: IED dans tous les secteurs	1 221 921	201 670	1 423 591	3 441 843	938 205	71 953	4 452 001	465	313

Source: CNUCED, base de données sur l'IED.

[a] Ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles.

[b] Les données portent sur 16 pays qui représentaient 87 % en 1990 et 86 % en 2001 du stock intérieur d'IED des pays développés.

[c] Pour 1990, les données concernent 32 pays représentant 38 % du stock intérieur d'IED des pays en développement. Pour 2001, elles concernent 31 pays représentant 40 % du stock. En l'absence de données effectives, des données estimatives ont été utilisées pour certains pays.

[d] Les données portent sur 48 pays en 1990 et 57 pays en 2001, qui représentaient 73 % en 1990 et 70 % en 2001 du stock mondial intérieur d'IED. En l'absence de données effectives, des données estimatives ont été utilisées pour certains pays. Pour 1990, le total ne tient pas compte des pays d'Europe centrale et orientale pour lesquels on ne dispose pas de données.

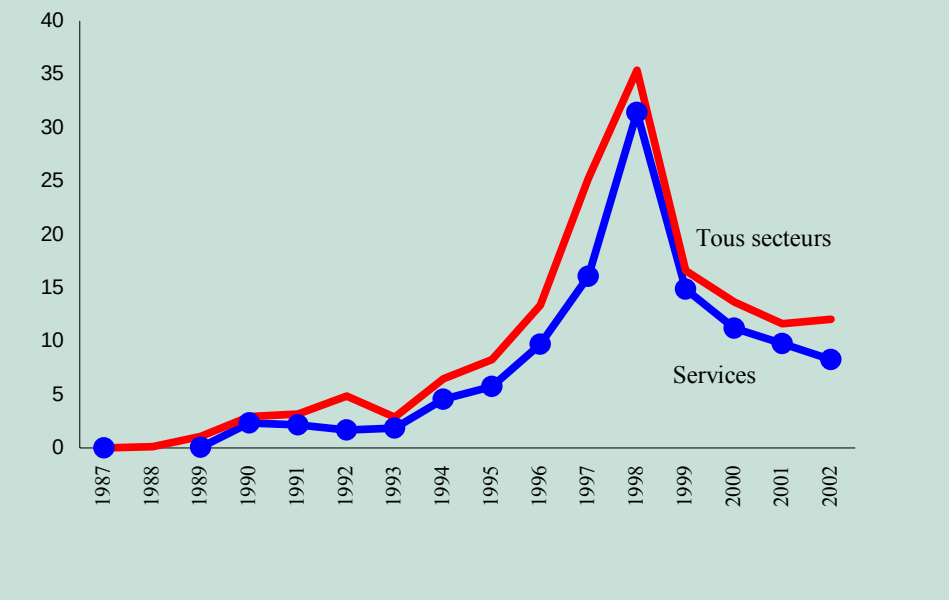
[e] Les données concernent 10 pays représentant 62 % du stock intérieur d'IED des pays d'Europe centrale et orientale.

11. La privatisation a été un moyen important d'attirer l'IED dans le secteur des services dans les pays en transition d'Europe centrale et orientale et les pays en développement, en particulier en Amérique latine, comme le montrent les données concernant les fusions-acquisitions internationales considérées comme des privatisations réalisées dans ces pays (fig. 1). Les achats d'entreprises publiques n'ont cessé d'augmenter à partir de la fin des années 80, pour atteindre un niveau record en 1997-1998, avant de décliner. La diminution s'est poursuivie durant le ralentissement économique du début des années 2000.

12. Dans le secteur des services, les acquisitions étrangères d'entreprises publiques ont été d'importance inégale selon les groupes de pays. Elles ont été concentrées en Europe centrale et orientale, où la privatisation liée à l'IED a fait partie intégrante du processus de transition vers l'économie de marché, et en Amérique latine, où de grands pays comme le Brésil, le Mexique et l'Argentine ont vendu à des investisseurs étrangers des compagnies publiques de télécommunications et de production d'énergie. Dans les pays en développement d'Asie, la majorité des acquisitions de sociétés de services (par exemple dans le secteur financier) se sont faites sans privatisation, surtout après la crise financière de la seconde moitié des années 90. En conséquence, si l'on considère globalement les pays d'Europe centrale et orientale et les pays en développement, les privatisations constituent depuis 1997 une part décroissante du nombre total de fusions-acquisitions internationales dans le secteur des services (fig. 2).

Figure 1. Acquisitions étrangères d'entreprises nationales par le biais de la privatisation[a] : tous secteurs confondus et secteur des services des pays en développement et des pays d'Europe centrale et orientale, 1987-2002

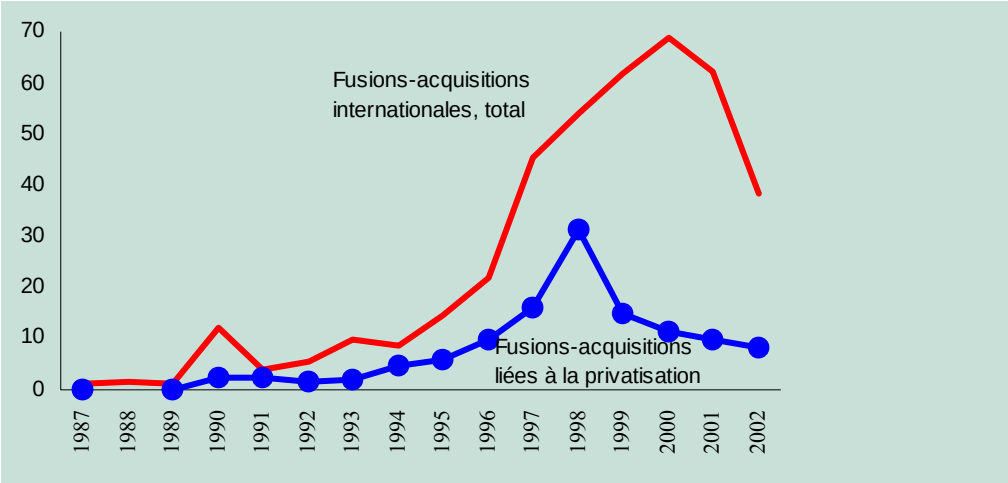
(En milliards de dollars)



Source: CNUCED, base de données sur les fusions-acquisitions internationales.

[a] Fusions-acquisitions internationales enregistrées comme opérations de privatisation dans la base de données de la CNUCED sur les fusions-acquisitions internationales.

Figure 2. Fusions-acquisitions internationales dans le secteur des services dans les pays en développement et les pays d'Europe centrale et orientale: nombre total et nombre de fusions- acquisitions liées à la privatisation[a], 1987-2002
(En milliards de dollars)



Source: CNUCED, base de données sur les fusions-acquisitions internationales.

[a] Fusions-acquisitions internationales enregistrées comme opérations de privatisation dans la base de données de la CNUCED sur les fusions-acquisitions internationales.

13. Les pays d'Asie, surtout ceux d'Asie de l'Est et du Pacifique, ont adopté dès le départ un modèle de privatisation des infrastructures différent de celui des pays d'Amérique latine et des Caraïbes et d'Europe centrale et orientale. Alors que ces derniers optaient surtout pour des opérations de cession (et concession) d'actifs existants (conduisant à des IED de privatisation), les pays d'Asie ont choisi de créer de nouveaux actifs dans le cadre de projets entièrement nouveaux qui complétaient les investissements des prestataires du secteur public. L'Afrique du Nord a suivi une approche similaire à celle de l'Asie de l'Est[6]. Ces deux types d'approche expliquent les écarts interrégionaux en ce qui concerne l'ampleur des IED de privatisation[7].

B. Incidences

14. En théorie, les objectifs économiques qui justifient la privatisation sont qu'elle peut accroître l'efficacité de la *répartition des ressources* (grâce à l'augmentation ou à l'amélioration de la production et/ou à la baisse des prix) et l'efficacité de *la production* (grâce à une meilleure utilisation des ressources dans l'entreprise), et, partant, renforcer la compétitivité des entreprises et contribuer au développement et au bien-être. Mais, dans la pratique, ces objectifs, souvent

[6] Voir Banque mondiale (2003b).

[7] Les pays d'Afrique subsaharienne, où la privatisation a surtout concerné le secteur des télécommunications, ont choisi une voie médiane en cédant des compagnies publiques et en accordant de nouvelles licences d'exploitation de téléphonie mobile (ibid., p. 3). On ne sait pas dans quelle mesure des projets privés de création d'infrastructure ont généré des IED dans les pays d'Asie.

affichés, ne sont pas toujours poursuivis avec beaucoup de vigueur. En outre, les pays ont souvent d'autres objectifs que la simple privatisation (générer des recettes budgétaires ou se procurer des devises, préserver l'emploi, fournir des services aux couches les plus pauvres de la population ou protéger des intérêts locaux), qui peuvent aller à l'encontre des objectifs de compétitivité et d'efficacité (Stiglitz,1998). La poursuite d'objectifs contradictoires crée des tensions et débouche souvent sur des politiques incohérentes. Parallèlement, la privatisation des services soulève des inquiétudes liées, par exemple, au risque d'abus de pouvoir monopolistique et à la répartition des gains ou à l'impact sur l'emploi qui en résulteraient. Les gouvernements doivent définir clairement ce qui peut être privatisé et ce qui doit rester dans le domaine public, afin de mieux réaliser des objectifs sociaux plus larges, puis décider d'associer ou non des investisseurs étrangers aux branches d'activité privatisées.

15. Il existe différentes raisons de faire participer des entreprises étrangères à la privatisation des services. Pour beaucoup de pays en développement et de pays en transition qui ont lancé de vastes programmes de privatisation, le recours à l'IED a souvent été motivé par le manque de capitaux, de technologie et de compétences de gestion pour restructurer des entreprises en difficulté et revitaliser des secteurs clefs de l'économie. Toutefois, comme un grand nombre de STN ont une puissance et des capacités supérieures à celles des entreprises locales de ces pays, d'aucuns craignent que les investisseurs étrangers n'évincent les acteurs et les intérêts locaux, n'abusent d'une situation de monopole au détriment de la concurrence et des intérêts des consommateurs, et ne se préoccupent que de leurs propres intérêts, sans tenir suffisamment compte de ceux du pays d'accueil.

16. La plupart des études empiriques concernant l'impact de la privatisation mettent l'accent sur l'opposition entre propriété privée et propriété publique, sans faire de distinction entre propriété étrangère et propriété nationale. Toutefois, étant donné que plus des deux tiers des opérations de privatisation dans les pays en développement se sont faites avec la participation d'investisseurs étrangers (Nellis, 2000), elles n'en illustrent pas moins les avantages et les inconvénients de cette participation étrangère. La situation est quelque peu différente s'agissant de l'Europe centrale et orientale, pour laquelle plusieurs études ont accordé une large place à la question de la propriété étrangère. En outre, comme la majorité des acquisitions internationales d'entreprises publiques dans les deux groupes de pays ont eu lieu dans le secteur des services (fig. 1), les études, sans établir forcément de distinction entre les secteurs, rendent bien compte de l'impact de l'IED sur le secteur des services dans les pays d'accueil. On trouvera ci-après un résumé succinct des résultats de quelques études empiriques[8].

17. En ce qui concerne les performances, il apparaît que les entreprises privatisées (publiques ou privées) deviennent plus efficaces et plus rentables, augmentent leurs investissements et deviennent financièrement plus saines (Meggison et Netter, 2001). Bien évidemment, amélioration de la rentabilité des entreprises ne signifie pas accroissement de l'efficacité de l'ensemble de l'économie, en particulier si les entreprises opèrent dans un contexte peu concurrentiel. Cela ne signifie pas non plus que tous les objectifs sociaux sont réalisés. En ce qui concerne les incidences sur l'emploi, par exemple, la plupart (mais pas la totalité) des études

[8] Il s'agit principalement des études de Sheshinski et López-Calva (2003) et de Megginson et Netter (2001).

établissent que l'emploi dans les entreprises privatisées diminue en général[9]. Cela dit, la réduction d'une main-d'œuvre trop abondante est généralement une condition essentielle de l'amélioration des performances des entreprises. Il s'agit de savoir si la production et les ventes des entreprises privatisées augmenteront suffisamment pour compenser l'accroissement de la productivité des travailleurs. Les études montrent que s'ils sont souvent négatifs à court terme, les effets sur l'emploi semblent être positifs à moyen et à long terme (Sheshinski et López-Calva, 2003).

18. En ce qui concerne les pays en transition, les études font une distinction entre les privatisations faisant intervenir des investisseurs étrangers et celles liées à des investisseurs nationaux. En règle générale, là où elle a été autorisée, la privatisation avec prise de participation étrangère a donné de meilleurs résultats[10]. En outre, par rapport à toute autre forme de contrôle local, la participation majoritaire d'investisseurs étrangers a permis d'obtenir de meilleurs résultats économiques après privatisation (Megginson et Netter, 2001).

19. De nombreuses études montrent en outre que la privatisation a souvent eu des effets positifs sur le développement du secteur financier et du système de gouvernance des entreprises. Dans la plupart des pays, à l'exception des États-Unis, les entreprises privatisées figurent souvent parmi les deux ou trois entreprises à plus forte capitalisation et les 10 plus importantes émissions d'actions de l'histoire financière ont toutes été des privatisations. Les pays qui lancent des programmes de privatisation à grande échelle sont fortement incités à moderniser leur système de gouvernance d'entreprise, notamment la réglementation du marché boursier, les règles de publication d'informations et d'autres éléments des systèmes financiers (Megginson et Netter, 2001).

20. Dans certain cas, les privatisations ont eu des incidences socioéconomiques négatives, en particulier dans des secteurs comme la distribution d'électricité et d'eau. L'accès à l'eau étant considéré comme un droit fondamental de tout être humain[11], les conséquences sociales d'une

---

[9] Par exemple, dans les pays d'Europe centrale et orientale, où les entreprises publiques représentaient la moitié ou plus des emplois avant la transition, la privatisation par cession à des investisseurs internationaux (et nationaux) et la restructuration qui a suivi ont entraîné d'importantes compressions d'effectifs. D'après une étude réalisée par la CNUCED en 1999 sur les performances avant et après privatisation de 23 grandes entreprises rachetées par des investisseurs étrangers dans sept pays d'Europe centrale et orientale, les effectifs ont diminué aussi bien avant qu'après la privatisation (Kalotay et Hunya, 2000).

[10] Selon Mihályi (2001), dans le cas de la Hongrie, la privatisation ne produit tout simplement pas les effets escomptés sans la participation de STN.

[11] Le 27 novembre 2002, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU a adopté une observation générale sur l'eau en tant que droit fondamental de l'être humain. Par «observation générale», on entend une interprétation des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; cela signifie que les 145 pays qui ont ratifié le Pacte seront désormais tenus d'assurer progressivement l'accès universel à l'eau potable et à l'assainissement, de manière équitable et sans discrimination (voir www.who.int/mediacentre/releases/pr91/fr).

privatisation peuvent être particulièrement graves et beaucoup estiment que les services d'approvisionnement en eau devraient rester dans le domaine public. La privatisation de l'eau dans des pays en développement d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine a été critiquée pour n'avoir pas permis de fournir aux pauvres une eau de qualité acceptable alors que les prix s'envolaient (encadré 1). Plusieurs facteurs peuvent expliquer de telles conséquences, qui ne sont évidemment pas souhaitables. Tout d'abord la réglementation peut être insuffisante pour garantir que la privatisation aura des effets bénéfiques. La faiblesse des instances de réglementation permettra aux investisseurs étrangers d'arracher encore plus de privilèges aux gouvernements en exploitant précisément cette faiblesse. Les gouvernements se trouvent aussi parfois dans une position de négociation difficile vis-à-vis des investisseurs étrangers faute de pouvoir choisir entre de multiples candidats. Le secteur mondial de l'eau est en effet dominé par trois grands groupes d'entreprises qui figurent parmi les 25 premières STN au monde (CNUCED 2003b, p. 187): Vivendi Eau et Suez, sociétés françaises, et Thames Water (propriété du groupe allemand RWE). Dans un pays en développement, ces grandes entreprises peuvent plus facilement qu'ailleurs s'assurer ou consolider une position dominante. Un autre facteur peut être que les privatisations dans le secteur de l'eau se font souvent par l'octroi de concessions, ce qui peut inciter le prestataire de services privé à sous-investir (ou ne guère l'inciter à réaliser les investissements voulus). En outre, dans certains pays comme l'Équateur et le Chili, des concessions ont été accordées pour une période de 70 ans, voire pour une durée indéfinie.

21. Étant donné le très petit nombre d'études disponibles, il est indispensable de continuer à examiner dans quelle mesure les IED liés aux privatisations dans le domaine des services peuvent aider les pays en développement à améliorer leur compétitivité et à mieux faire face aux défis de la mondialisation.

22. Dans ce contexte, les experts pourraient examiner les questions suivantes:

- Quels sont les principaux avantages et inconvénients d'associer des IED à la privatisation des services?

- Quel a été l'impact des IED sur les résultats de sociétés privatisées dans différents pays?

- Dans quelle mesure les IED ont-ils eu une incidence sur la qualité, le prix et la gamme de services offerts aux consommateurs et aux autres entreprises après la privatisation?

- Quelles ont été les conséquences des IED sur l'offre de services aux pauvres et aux ménages dans les zones peu peuplées?

- La prise de contrôle des entreprises privatisées par des investisseurs étrangers a-t-elle eu un impact sur l'emploi?

- Quelles sont les différences observées entre secteurs, tels que services financiers, télécommunications, production et distribution d'énergie, distribution d'eau et transports?

- Quels sont les cas de privatisation réussie et les cas d'échec dans votre pays?

Encadré 1. Privatisation de l'eau en Argentine

En 1991, le Gouvernement argentin a engagé la privatisation de la distribution de l'eau, jusque-là assurée par des entreprises publiques. Entre 1991 et 1999, environ 30 % des sociétés du secteur, desservant environ 60 % de la population, ont été privatisées. La principale opération a concerné le transfert à Aguas Argentinas, consortium dirigé par la Lyonnaise des Eaux (filiale du groupe français Suez), d'Obras Sanitarias de la Nación (OSN), société de Buenos Aires contrôlée par l'État fédéral; l'objectif était d'accroître la productivité et l'offre de services tout en abaissant les coûts et en améliorant la qualité.

Environ 10 ans plus tard, le bien fondé de cette privatisation suscite toujours des points de vue divergents, et de nombreux observateurs se montrent critiques: de nombreuses zones du grand Buenos Aires ne sont pas toujours reliées aux réseaux de distribution et d'assainissement, les services ne se sont pas améliorés, les prix ont doublé et le traitement des eaux usées est insuffisant.

Avant la privatisation, OSN n'était pas en mesure de répondre à la demande. Ses investissements étaient insuffisants et la moitié seulement des habitants des districts périphériques avait accès au réseau de distribution d'eau, tandis que les deux tiers n'étaient pas reliés au système d'assainissement de la ville. En 1993, Aguas Argentinas a accepté d'investir 4 milliards de dollars dans l'amélioration des infrastructures et le développement des réseaux de distribution et d'assainissement de façon à pouvoir servir 4,2 millions et 4,8 millions de personnes supplémentaires, respectivement. Pour sa part, le Gouvernement a accepté que la société ramène ses effectifs de 7 600 à 4 000 personnes. Il a créé un organisme de contrôle chargé de suivre l'activité de la société après la privatisation.

Dans un premier temps, Aguas Argentinas a réduit ses tarifs de 26,9 %. Ses investissements sont passés de 25 millions de dollars par an, c'est-à-dire ce qui avait été investi par OSN au cours des 10 années précédentes, à 200 millions de dollars par an au cours de la période 1993-2000. Le nombre de raccordements a augmenté et celui des clients payant leurs factures a progressé de 90 %.

En 2001, les tarifs avaient augmenté de plus de 100 %, et alors que la société déclarait avoir investi 1,7 milliard de dollars et avoir raccordé près de 2 millions de personnes au système de distribution d'eau et 1,15 million de personnes au réseau d'assainissement entre 1993 et 2001, d'après le gouvernement provincial, 3,5 millions d'habitants, clients potentiels d'Aguas Argentinas, n'étaient toujours pas raccordés. D'autre part, il a été estimé que Aguas Argentinas avait dégagé une rentabilité moyenne de 23 % au cours des années 90, contre 7 à 8 % pour les sociétés du secteur de l'eau aux États-Unis et au Royaume-Uni. Certains considéraient par ailleurs que la société n'avait pas apporté de réponse satisfaisante à la question du traitement des eaux usées.

En 2002, confronté à la crise financière, le Gouvernement a aboli le système de «convertibilité», en vertu duquel le peso était rattaché au dollar des États-Unis, ce qui a conduit Aguas Argentinas à déposer une plainte auprès du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). En 2002, le Groupe Suez a inscrit une perte de 500 millions de dollars à son bilan au titre de sa concession de Buenos Aires.

D'autres observateurs se montrent moins critiques à l'égard du programme argentin de privatisation et affirment que la privatisation de l'eau a en fait été bénéfique aux pauvres. D'après une étude, la détérioration des systèmes publics de distribution d'eau dans le pays avait atteint un tel point que la privatisation a non seulement permis aux sociétés privées de dégager des bénéfices et d'attirer des investissements, mais a aussi favorisé le développement des services et une réduction de la mortalité infantile. Pour les auteurs de cette étude, même si les services fournis par le secteur privé sont, à certains égards, imparfaits ils sont néanmoins très supérieurs à ceux qu'offre le secteur public ou le secteur coopératif à but non lucratif (Galiani et al., 2002).

Sources: «Water and sewage privatisation gone sour», *Inter Press Service News Agency*, 15 août 2003; «Raise a glass: How to improve child health», *The Economist*, 22 mars 2003, p. 70; Galiani et al., 2002; Grusky, 2003.

C. Conséquences pour la politique économique

23. Si les études réalisées montrent que, globalement, les privatisations se sont plutôt traduites par des gains d'efficacité pour les économies concernées, il est aussi manifeste que les résultats obtenus ont été dans une très large mesure fonction de la façon dont ces privatisations avaient été réalisées, de la nature de la concurrence dans les secteurs privatisés ainsi que du cadre réglementaire et des institutions régissant au niveau national les activités des entreprises privatisées. Il est par conséquent important de voir quels enseignements peuvent être tirés de ces privatisations sur le plan de la politique économique générale et ce que l'on peut faire pour maximiser l'impact des IED dans ce contexte.

24. Dans la mesure où un gouvernement décide de privatiser des services et d'autoriser les investissements étrangers, il convient de tenir compte d'un certain nombre de facteurs lors de l'élaboration et de l'application des politiques correspondantes. Tout d'abord, le gouvernement doit définir en vue de quels objectifs autoriser une prise de participation d'investisseurs étrangers dans les sociétés privatisées, se demander si ces objectifs ne pourraient pas être atteints par des investisseurs nationaux, hiérarchiser par degré de priorité ces objectifs et d'autres objectifs, pour lesquels les d'IED sont inadaptés et établir une corrélation avec les méthodes de privatisation retenues. Si certains objectifs peuvent être effectivement atteints par une vente à un acheteur étranger spécifique et «stratégique», il peut être préférable dans d'autres cas de procéder à une vente par offre publique de vente sur les marchés intérieur et international, ou encore de vendre l'entreprise à ses employés ou bien de la liquider et de vendre ses actifs. Par exemple, outre des objectifs strictement limités à l'entreprise (tels que la rendre compétitive), les autorités peuvent avoir des objectifs économiques généraux, tels que la stabilisation macroéconomique (en mettant l'accent sur les recettes) et le développement du marché des capitaux, ce pourquoi les privatisations ouvertes aux investissements étrangers ne sont peut-être pas le moyen le plus efficace.

25. La vente d'actifs par l'État confère une responsabilité particulière aux décideurs dans la négociation de chaque privatisation. Il est particulièrement important de parvenir à un juste équilibre entre les considérations d'ordre budgétaire et d'autres considérations. Les décideurs doivent souvent trouver un moyen terme entre une offre de services efficiente et compétitive et un coût abordable pour les pauvres et dans les régions peu peuplées. Des considérations d'ordre

budgétaire peuvent amener un gouvernement à rechercher le prix le plus élevé possible et à utiliser les recettes pour financer des dépenses sociales, en négligeant l'aspect compétitivité. D'autres considérations, telles que la protection de l'emploi ou des impératifs de politique régionale, peuvent conduire à demander des engagements précis de la part des investisseurs. De la même façon, si le gouvernement accorde une place excessive au prix de vente et néglige le cadre réglementaire ou les institutions nécessaires pour préserver ou accroître l'efficacité d'activités de type monopolistique, les retombées positives de la privatisation pour la population ne seront peut-être pas aussi importantes qu'elles auraient pu l'être. Les controverses qui ont entouré la privatisation de la distribution d'électricité et d'eau en sont un bon exemple.

26. Compte tenu de la nature fortement politique et très délicate des grandes privatisations impliquant des prises de participation étrangères, il importe également de créer un environnement institutionnel approprié qui garantisse la cohérence et l'efficacité des politiques mises en œuvre. Un programme de privatisation par appel aux investisseurs étrangers présente des problèmes particuliers. L'État se trouve face à des sociétés privées puissantes, disposant de vastes moyens juridiques et financiers. Les transactions sont fréquemment extrêmement spécifiques et peuvent prévoir de nombreuses obligations dont le respect sera contrôlé. Pour leur part, les institutions des pays en développement et des pays en transition souffrent souvent de faiblesses structurelles. La plupart des pays qui ont lancé des programmes de privatisation ouverts aux investissements étrangers ont donc fait appel à des institutions spécialisées qui permettent aux investisseurs de n'avoir qu'un seul interlocuteur, facilitent le recrutement d'experts, limitent le risque de voir les acheteurs débaucher les vendeurs et les membres des organismes de contrôle, sont en mesure d'agir en toute indépendance vis-à-vis du gouvernement et n'ont pas d'intérêts particuliers à défendre dans les entreprises publiques destinées à être privatisées. Ces institutions doivent toutefois pouvoir répondre de leur action devant le Parlement et faire l'objet de contrôles appropriés.

27. Pour ce qui est du prix de vente des actifs, l'un des principaux risques pour le pays est que si une entreprise est vendue à un prix inférieur à son «juste» prix (social), il en résulte une perte pour le budget et pour l'économie. En outre, dans certaines situations, par exemple si les marchés des actions sont sous-développés ou si les systèmes économiques sont en transition, il peut être difficile de déterminer ce juste prix. Le risque de sous-évaluation augmente si le pays est en position de faiblesse vis-à-vis des investisseurs étrangers, ou s'il ne met pas les investisseurs potentiels en concurrence dans le cadre d'un appel d'offres. La situation économique et politique peut également avoir une influence. D'une manière générale, un engagement politique affirmé en faveur de règles strictes peut aider à obtenir un prix de vente plus élevé.

28. Le processus de privatisation lui-même a aussi une influence sur le prix de vente. Une voie possible consiste à obtenir un grand nombre de soumissions de la part d'entreprises diverses (nationales et étrangères) ou, si les entreprises étrangères sont seules en course, de sociétés transnationales de bonne réputation. Lorsque l'objectif consiste à attirer un partenaire stratégique disposant d'un savoir-faire technologique ou d'autres actifs spécifiques, il peut être nécessaire de

trouver un juste milieu entre le prix de vente et d'autres conditions[12]. Dans ce contexte il importe, du point de vue institutionnel, de mettre en place une procédure de sélection concurrentielle. Ce n'est qu'avec la participation du plus grand nombre d'investisseurs étrangers qu'un gouvernement obtiendra un prix satisfaisant pour ses actifs et un engagement maximal de la part de l'acheteur de jouer son rôle dans le secteur considéré. Il importe également de bien préciser à l'avance les règles et les critères de sélection aux soumissionnaires potentiels.

29. Un autre problème tient à l'ampleur des engagements que doit imposer un pays lors de la privatisation des services. Étant donné que l'un des aspects les plus importants est de faire en sorte que les investisseurs étrangers restent durablement dans le pays et continuent à y investir, à y créer des emplois et à contribuer à la croissance à long terme; certains gouvernements estiment nécessaire de préciser le niveau futur des investissements et même d'imposer contractuellement certains investissements à un moment donné. De tels engagements sont très fréquents, même si dans de nombreux pays (tels que l'ex-Allemagne de l'Est, la Hongrie ou la Pologne), il n'a guère été possible de les faire respecter, et les amendes imposées n'ont guère eu d'efficacité. Il y a généralement un compromis à faire entre l'ampleur des engagements recherchés et le prix de vente de l'entreprise à privatiser. Par ailleurs, si un investisseur étranger prend de nombreux engagements, cela s'accompagne d'un coût élevé pour l'État car celui-ci doit surveiller le respect d'un grand nombre de contrats ou poursuivre les investisseurs devant les tribunaux.

30. La réglementation des monopoles pose également un problème, en particulier dans le secteur des services. Si les investisseurs étrangers sont souvent attirés par des entreprises qui jouissent de rentes monopolistiques ou oligopolistiques, l'intérêt de la population et du gouvernement est au contraire de minimiser ces rentes, par exemple en réglementant le secteur. De fait, il s'agit fondamentalement d'éviter qu'un monopole public ne soit simplement remplacé par un monopole privé. D'où l'intérêt, notamment, de savoir dans quelle mesure accepter temporairement une situation de monopole si celle-ci permet une modernisation des technologies et du matériel, quelles techniques utiliser pour limiter les monopoles, pendant combien de temps accepter une situation de monopole, et quel doit être le calendrier des mesures de réglementation et de privatisation.

31. Pour être efficace, tout organe de réglementation doit disposer d'outils appropriés pour protéger les consommateurs. Un régime réglementaire bien conçu, destiné à garantir des services de qualité à une large population, contribue aux améliorations attendues des entreprises qu'elles soient à participation étrangère ou locales (publiques ou privées). L'indépendance de l'organe réglementaire est importante: elle limite les risques en rendant les décisions davantage prévisibles et permet d'offrir, pour attirer un personnel hautement qualifié, des rémunérations plus élevées et des conditions d'emploi plus souples que dans la fonction publique. Dans certains pays en développement, comme la Bolivie et le Pérou, la compétence des autorités réglementaires s'étend à plusieurs activités en raison du manque de personnel qualifié et afin que les entreprises concernées ne débauchent pas ce personnel.

---

[12] Par exemple, la vente de sociétés de télécommunications à des investisseurs étrangers a généralement pris la forme de «ventes aux enchères contrôlées» destinées à rapporter le prix le plus élevé possible, et auxquelles ne pouvait participer qu'un petit nombre de candidats présélectionnés répondant à des critères préétablis.

32. Dans le cas des réseaux/infrastructures, il peut être préférable de prévoir des engagements de qualité et de fiabilité des services et des incitations en vue d'investissements futurs au niveau de la réglementation plutôt que de négocier des obligations de résultats spécifiques et de les faire figurer dans les contrats de privatisation. Par exemple, au Chili et au Pérou, le cadre réglementaire impose des obligations précises aux sociétés d'électricité. En Hongrie, en revanche, les sociétés d'électricité ont été privatisées sans qu'en soient véritablement précisées les obligations futures, ce qui a provoqué des problèmes considérables aussi bien avec les investisseurs qu'avec les consommateurs (Nestor et Mahboobi, 2000).

33. Le cadre réglementaire devrait par ailleurs être complété par une politique économique qui encourage la concurrence. Pour une grande société transnationale, la concurrence ne peut venir que d'une autre société transnationale. Dans les pays en développement, les investisseurs étrangers acquièrent (ou consolident) souvent une position dominante plus rapidement et de façon plus brutale que dans les pays développés. Dans certains cas, par exemple dans le secteur de l'eau, le nombre d'entreprises transnationales capables d'intervenir partout dans le monde est très limité. Dans d'autres cas, comme les télécommunications en Amérique latine, une hégémonie régionale peut rendre encore plus difficile la concurrence sur les marchés nationaux.

34. Dans ce contexte, l'un des moyens de contribuer au bien-être des consommateurs et de protéger l'intérêt public est de restructurer le secteur considéré afin de le rendre compétitif avant de le privatiser. L'objectif d'une telle restructuration est de créer une concurrence dans les activités en amont/en aval en mettant fin à l'intégration verticale. Au Chili, par exemple, les deux principales sociétés d'électricité − Endesa et Chiletra − ont été restructurées en sept sociétés productrices et huit sociétés de distribution qui ont été privatisées séparément, tandis que le réseau de transport était lui aussi vendu séparément (Nestor et Mahboobi, 2000). En Bolivie, le Gouvernement a restructuré la principale société de production d'électricité en quatre entités qu'il a vendues à des investisseurs étrangers différents, et il a transféré le réseau de transmission à l'une des sociétés de distribution déjà existantes (Nestor et Mahboobi, 2000). Une restructuration compétitive peut également se faire sur le plan horizontal, par zone géographique ou par spécialisation. C'est ce qui s'est passé au Brésil dans le cas de Telebras, qui a été divisée en trois sociétés à compétence géographique, un opérateur longue distance et huit opérateurs de réseau mobile (Nestor et Mahboobi, 2000).

35. Au vu de ce qui précède, les experts pourraient examiner les questions suivantes:

- Dans quelles situations est-il souhaitable que des investisseurs étrangers participent à la privatisation des services?

- Quels enseignements peut-on tirer des cas où des engagements précis ont été imposés aux investisseurs étrangers lors des négociations? Quelles en ont été les incidences sur le prix de vente? De quelle façon le respect des engagements a-t-il été contrôlé? Dans quelle mesure les sociétés privatisées respectent-elles ces engagements?

- Les mesures réglementaires devraient-elles être adoptées avant ou après la privatisation?

- Dans quelle mesure faut-il recourir à des actions spécifiques pour conserver un contrôle de l'entreprise?

- Quelle est la meilleure façon d'encourager la concurrence dans des secteurs où existait auparavant un monopole?

- Quel rôle pourrait jouer l'assistance technique dans la privatisation de services avec la participation de sociétés transnationales au capital?

- Quelles sont les principales choses à faire et à ne pas faire qu'un gouvernement doit garder présentes à l'esprit lorsqu'il lance un programme de privatisation ouvert aux investisseurs étrangers?

RÉFÉRENCES

Banque mondiale (2003a). *2003. Indicateurs du développement dans le monde* (Washington DC: Banque mondiale).

Banque mondiale (2003b). *Private Participation in Infrastructure: Trends in Developing Countries in 1990-2001* (Washington DC: Banque mondiale).

CNUCED (2002a). *World Investment Report 2002. Transnational Corporations and Export Competitiveness* (New York et Genève), publication des Nations Unies, numéro de vente: E.02.II.D.4.

CNUCED (2002b). *Manuel de statistiques de la CNUCED* (New York et Genève), publication des Nations Unies, numéro de vente: E/F.03.II.D.2.

CNUCED (2003a). «Rapport de la Commission de l'investissement, de la technologie et des questions financières connexes sur sa septième session», tenue au Palais des Nations, à Genève, du 20 au 24 janvier 2003 (TD/B/EX(31)/3-TD/B/COM.2/50).

CNUCED (2003b). *World Investment Report 2003: FDI Policies for Development: National and International Perspectives*, (New York et Genève).

Galiani Sebastian, Paul Gertler et Ernesto Schargrodsky (2002). «Water for life: the impact of the privatization of water services on child mortality», working paper n° 154 (Stanford: Stanford University), document ronéotypé.

Grusky Sara (2003). «Water privatization fiascos: Broken promises and social turmoil», Report by the Public Citizen's Critical Mass Energy and Environment Program, www.citizen.org/cmep.

Kalotay Kálmán et Gábor Hunya (2000). «Privatization and FDI in Central and Eastern Europe», *Transnational Corporations*, 9, 1, p. 39 à 66.

Mallampally Padma et Zbigniew Zimny (2000). «Foreign direct investment in services: Trends and patterns», dans Y. Aharoni et L. Nachum (éd.), *Globalization of Services: Some Implications for Theory and Practice* (Londres et New York: Routledge).

Megginson William L. et Jeffery M. Netter (2001). «From state to market: A survey of empirical studies on privatization», *Journal of Economic Literature*, 39, 2, p. 321 à 389.

Mihályi Peter (2001). «Foreign direct investment in Hungary: The post-communist privatisation story re-considered», *Acta Oeconomica,* 51, 1, p. 107 à 130.

Nellis John (2000). «Privatization in transition economies: What next?» (Washington DC: Banque mondiale), document ronéotypé.

Nestor Stilpon et Ladan Mahboobi (2000). «Privatisation of public utilities: The OECD experience» dans OECD, *Privatisation Competition and Regulation* (Paris: OCDE).

Sauvant Karl P. (1990). «The tradability of services», dans P. A. Messerlin et K. P. Sauvant (éd.), *The Uruguay Round: Services in the World Economy* (Washington DC et New York: Banque mondiale et Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales).

Sheshinski Eytan et Luiz F. López-Calva (2003). «Privatization and its benefits: Theory, evidence, and challenges», dans Kaushik, Basu, Ranjan Ray et Pulin Nayak (éd.), *Markets and Governments* (New Delhi: Oxford University Press).

Stiglitz Joseph (1998). «The private uses of public interests: Incentives and institutions», *Journal of Economic Perspectives*, 12, p. 3 à 22.