



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/COM.2/57
TD/B/COM.2/EM.14/3
20 novembre 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Commission de l'investissement, de la technologie
et des questions financières connexes
Huitième session
Genève, 26-30 janvier 2004

**RAPPORT DE LA RÉUNION D'EXPERTS SUR LES IED
ET LE DÉVELOPPEMENT**

Tenue au Palais des Nations, à Genève,
du 29 au 31 octobre 2003

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre

	<u>Page</u>
I. RÉSUMÉ DU PRÉSIDENT	3
II. QUESTIONS D'ORGANISATION	9

Annexe

Participation	10
---------------------	----

Chapitre I

RÉSUMÉ DU PRÉSIDENT

1. Conformément à l'ordre du jour de la réunion, les discussions ont porté sur le rôle des investissements étrangers directs (IED) dans le développement du secteur des services et sur les problèmes connexes qui se posaient dans ce domaine. Au cours de la première journée, les experts ont examiné des questions générales relatives aux services, aux IED et à la compétitivité, ainsi que la croissance des IED, effectués à des fins d'exportation, dans le secteur des services. Les deux autres journées ont été consacrées au rôle des IED dans la privatisation des services et aux incidences qu'ils avaient sur celle-ci.
2. Les participants ont constaté l'importance croissante des services dans l'économie des pays et leur part de plus en plus importante dans le commerce mondial. Les services constituaient le principal secteur de l'économie et occupaient également une place essentielle dans les IED, puisqu'ils représentaient maintenant la majorité du stock d'IED tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Plusieurs experts ont soutenu que, eu égard à l'importance des IED dans les services, l'ampleur des travaux de recherche et d'analyse des politiques qui leur étaient consacrés était insuffisante. L'élaboration d'une politique concernant les services devait aller au-delà de l'analyse économique habituelle qui privilégiait l'amélioration de la capacité de production et l'accroissement de la compétitivité, étant donné que les services étaient profondément enracinés dans les systèmes sociaux, culturels et politiques des sociétés. Les experts sont convenus que tant les analyses que l'élaboration des politiques devaient tenir compte de la grande diversité des services.
3. En ce qui concerne la compétitivité, il s'agissait de déterminer la façon de la mesurer dans les secteurs de services. On a fait valoir que le prix, la qualité et la productivité étaient des variables importantes pour la mesure de la compétitivité dans les secteurs de services. Deux questions connexes ont également été abordées: l'opportunité de parler de la compétitivité des pays ou bien de celle des entreprises, et le rôle de l'État dans la promotion de la compétitivité.
4. Même en l'absence d'une définition précise de la compétitivité dans le secteur des services, il a été convenu que ces derniers pouvaient avoir des incidences importantes sur la compétitivité d'une économie. Certains services étaient négociables sur le plan international et pouvaient être exportés, ce qui renforçait la compétitivité à l'exportation des pays. Fait plus important, de nombreux services étaient des intrants dans la production de biens et d'autres services produits localement, ce qui avait des effets sur leur coût et leur qualité. En outre, comme de nombreux services étaient fournis aux consommateurs finals, leur coût et leur qualité (ainsi que leur disponibilité) avaient des incidences sur le niveau de vie de la population locale. En conséquence, il fallait se demander si les gouvernements des pays en développement devaient élaborer une stratégie relative à la compétitivité des services et, dans l'affirmative, quels devaient être ses principaux éléments.
5. Les sociétés transnationales pouvaient influencer de diverses façons sur la prestation de services. Elles pouvaient fournir des capitaux et des devises, assurer des activités de soutien essentielles et adopter des pratiques et des technologies optimales, ce qui avait d'importants

effets de démonstration et d'autres retombées pour les entreprises locales. Cela pouvait améliorer la qualité et réduire le coût des services et assurer l'offre de services qui n'étaient pas proposés par les entreprises nationales. Par le biais de la privatisation, les IED pouvaient également contribuer à la restructuration d'entreprises d'État en difficulté, à l'apport des capitaux et du savoir-faire nécessaires, et à l'augmentation des recettes de l'État. Cependant, ces avantages n'étaient pas obtenus dans tous les cas et ils pouvaient également présenter des inconvénients. Certains craignaient en effet que les IED n'entraînent la disparition d'entreprises locales (par exemple dans le secteur du commerce de détail) et n'aient des effets socioculturels négatifs. En outre, certains types d'IED peuvent s'expatrier du jour au lendemain. Qui plus est, l'insuffisance des investissements dans le développement des compétences locales, et l'établissement de liens avec des entités étrangères plutôt que locales peuvent réduire les retombées positives. Des participants ont également signalé que les IED dans les services ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux risquaient d'avoir des effets négatifs sur la balance des paiements. En ce qui concerne les privatisations, des experts se sont dits préoccupés par les effets sur l'emploi et par le risque d'une conversion d'anciens monopoles d'État en monopoles étrangers privés.

6. Les participants ont estimé que, d'une manière générale, pour attirer des IED dans les services et en tirer meilleur parti, il existait des aspects importants sur lesquels les pouvoirs publics pouvaient influencer, en particulier le degré de libéralisation, le climat général des affaires et le système juridique (droits de propriété intellectuelle). On a fait observer que les coûts de transaction étaient plus importants pour les IED dans les services. Pour bénéficier des IED, il fallait également développer les compétences locales; mettre en place une infrastructure moderne, notamment dans le domaine des technologies de l'information et de la communication; promouvoir la localisation des IED et l'établissement de liens avec des entités nationales; et réglementer judicieusement les secteurs de services, en particulier la distribution de services essentiels (énergie, eau, etc.).

7. La discussion a également porté sur l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'OMC. Certains experts ont fait observer que les pays en développement n'avaient pas pris de nombreux engagements dans le cadre de l'AGCS et ont estimé que cela pouvait entraver leur aptitude à bénéficier pleinement des IED dans les services. Selon d'autres experts, les engagements relevant de l'AGCS ne donnaient pas une bonne indication sur l'ouverture d'un pays aux IED dans les services, étant donné que de nombreux pays avaient choisi de libéraliser unilatéralement les services en dehors de l'AGCS, peut-être en partie à cause de l'absence, dans ce dernier, d'un mécanisme approprié de sauvegarde en cas de situation d'urgence. Certains pays en développement pourraient également préférer améliorer la compétitivité de leurs entreprises nationales, plutôt que de compter sur les IED, lorsqu'ils renforçaient leurs secteurs de services.

8. Une caractéristique importante de la plupart des services était qu'ils ne pouvaient faire l'objet de transactions transfrontalières ni être stockés, de sorte qu'ils devaient être produits à l'endroit et au moment où ils étaient consommés, et que les IED étaient le moyen principal de fournir des services sur des marchés étrangers. Cependant, les progrès des TIC avaient permis de séparer la production de la consommation, ce qui facilitait l'exportation des services. De ce fait, il était devenu plus aisé de fractionner les fonctions de service et de les transférer dans les pays où les coûts étaient inférieurs. C'était en particulier le cas des prestations des centres d'appel, des activités des centres de services communs, de la recherche-développement, des services

informatiques et d'autres fonctions de soutien. Cela représentait un potentiel important pour les pays en développement sur le plan des exportations et des IED.

9. Au cours d'une séance consacrée aux possibilités d'externaliser les services, les participants ont recensé un certain nombre de critères importants pour les entreprises lorsqu'elles devaient choisir le lieu d'implantation de centres d'appel et d'autres services d'appui à l'exportation: la qualité, le coût et la disponibilité de la main-d'œuvre; l'existence de systèmes modernes de fourniture d'énergie et de télécommunications; la maîtrise de certaines langues par le personnel local; la disponibilité de locaux à usage de bureaux et leur coût; la législation sur la protection des données; la qualité du système de transport local; dans certains cas, le montant des impôts et des subventions; le coût total des activités économiques; et la stabilité politique. Les politiques des pouvoirs publics jouaient un rôle important lorsqu'il s'agissait d'attirer, de développer et de moderniser des activités de services intéressantes. Ces politiques devaient notamment porter sur le développement des compétences, une communication claire sur les possibilités d'investissement, et l'élimination des formalités administratives inutiles.

10. La Chine, l'Inde, les Philippines et quelques autres pays avaient été les principaux bénéficiaires de la délocalisation de certains services vers des pays à bas coûts, mais certains experts ont fait valoir que d'autres pays en développement, dont de petits pays sans littoral et insulaires, pouvaient faire de même. Des experts ont souligné que les centres d'appel et les centres de contact se trouvaient dans la portion inférieure de la chaîne de valeur, tandis que de nouvelles possibilités faisaient leur apparition dans des activités plus avancées, en particulier le développement de logiciels. Pour ce qui est du premier type d'activités, les sociétés transnationales disposaient d'un large choix de localisation mais moins de pays en développement étaient en mesure d'offrir les conditions nécessaires pour attirer et conserver des activités plus avancées.

11. En ce qui concerne les IED dans les services dans le cadre de privatisations, les activités globales de privatisation dans les pays en développement s'étaient réduites après avoir atteint un pic en 1998. Jusqu'à présent, les transactions les plus importantes avaient eu lieu en Amérique latine, suivie par l'Europe centrale et orientale. En valeur, les opérations portaient principalement sur les télécommunications, suivies par la production d'électricité, les transports et la banque. Dans les pays en développement, les ventes d'actifs (accompagnées d'IED dans la plupart des cas) avaient été le mode préféré de privatisation, alors que les offres d'actions prédominaient dans les pays développés. Outre les privatisations, les participants ont discuté du recours aux partenariats public-privé, aux accords de concession, aux transactions «construction-exploitation-transfert», au financement sur projet et à d'autres méthodes permettant une participation du secteur privé.

12. Sur le plan des retombées, les experts étaient d'avis que, dans la majorité des cas, la privatisation de services par le biais d'investissements provenant de l'étranger avait amélioré les performances des entreprises et s'était traduite par la prestation de services plus concurrentiels. Cependant, un grand nombre d'entre eux ont estimé qu'il fallait éviter de susciter des attentes trop optimistes à l'égard des effets de la privatisation. Ces derniers avaient peut-être été, en moyenne, plus avantageux que la population ne l'avait pensé, mais les résultats finals avaient considérablement varié. De plus, la participation d'investisseurs étrangers avait parfois provoqué une résistance de la population et fait craindre à celle-ci un «bradage du patrimoine

national» et des pertes d'emploi. Néanmoins, des experts ont fait observer que, bien souvent, la seule solution consistait à faire appel à des investisseurs étrangers, ce qui soulignait l'importance de dispositions réglementaires visant à maximiser les avantages de leur intervention.

13. La plupart des experts sont convenus que la façon de concevoir et de mettre en œuvre les privatisations avait des conséquences sur leurs résultats potentiels. On a fait valoir que les programmes de privatisation devaient comporter des objectifs clairement formulés, indiquant pourquoi les pouvoirs publics voulaient atteindre leurs buts de développement par le biais de la privatisation et pourquoi des acheteurs étrangers (au lieu d'investisseurs locaux) devaient être invités à participer à l'opération. Dans chaque situation, il fallait examiner toutes les options. Dans des circonstances exceptionnelles, telles qu'une transition de l'économie planifiée à l'économie de marché, le mouvement en faveur de la privatisation pouvait être irrésistible. De nombreux experts ont souligné que, compte tenu des différences importantes entre les secteurs, il n'existait pas de solution universelle. Par exemple, dans le secteur des télécommunications, les nouvelles technologies sans fil avaient changé les règles du jeu, en réduisant les problèmes de concurrence liés à la téléphonie fixe, tandis que dans le secteur de l'eau, la principale préoccupation portait sur la concurrence.

14. Malgré la diversité des secteurs, certains dilemmes communs ont été mis en évidence. L'un concernait l'objectif global de la privatisation. Dans quelle mesure les gouvernements devraient-ils viser la maximisation des recettes ou d'autres objectifs, tels que la compétitivité, la préservation de l'emploi ou la fourniture de services à tous? Dans certains cas, il pouvait être difficile d'arbitrer entre la maximisation du prix de vente de l'entreprise à privatiser et les prescriptions et engagements futurs en matière de performances. Par exemple, les experts ont longuement discuté de la question des périodes d'exclusivité, qui pouvaient contribuer à accroître les recettes mais également nuire à l'efficacité du secteur des services. Dans l'ensemble, il a été estimé que, s'il était nécessaire d'offrir une période d'exclusivité, celle-ci devait être aussi courte que possible, afin de faciliter la concurrence.

15. On a abordé la question de l'utilisation des recettes des privatisations par les gouvernements, dans la perspective d'une maximisation des effets bénéfiques de la privatisation de services d'infrastructure. Dans le cas de services essentiels, tels que la distribution d'eau, certains experts ont soutenu que le produit des privatisations devrait être investi dans l'entreprise privatisée ou utilisé pour subventionner les consommateurs pauvres, pour faire en sorte que tous les groupes de consommateurs bénéficient de façon appropriée du service considéré.

16. Certains experts ont fait valoir que les gouvernements devraient s'efforcer de maximiser la concurrence entre les offrants s'intéressant à un actif donné, par exemple en organisant soigneusement des enchères. D'autres ont estimé que si un investisseur potentiel offrait un prix plus élevé, cela montrait qu'il avait véritablement l'intention de moderniser l'entreprise privatisable. Il a été signalé que, dans certains secteurs et pour des pays petits et peu développés, il pouvait être difficile de susciter une concurrence. Par exemple, dans le secteur de l'eau, quand quelques sociétés transnationales dominaient le paysage, le nombre d'offrants était peu élevé. D'autres experts ont fait observer que peu de pays africains avaient réussi à amener des entreprises étrangères à envisager d'investir dans le secteur de la production d'électricité.

17. La nature et l'ampleur des engagements de performance imposés aux investisseurs constituaient une question épineuse. Certains experts ont souligné que tout était négociable, mais qu'il y avait un prix à payer. S'il y avait trop d'engagements, en particulier s'ils n'étaient pas tous fermes, il pouvait être difficile de les faire respecter et les recettes attendues de la privatisation pourraient s'en trouver réduites. Il fallait donc trouver un juste équilibre.

18. La discussion a également porté sur de nombreuses questions d'ordre technique, par exemple liées à l'ordre des privatisations et aux modalités de celles-ci. Les entreprises devaient-elles être vendues en bloc ou les unes après les autres? L'émission d'actions donnait-elle de meilleurs résultats que la vente d'actifs? Les pouvoirs publics devaient-ils restructurer les entreprises avant de les vendre à des acheteurs étrangers? Les experts ont également examiné la question de la transparence des privatisations, les risques de corruption et les effets des privatisations importantes sur le développement du marché local des capitaux.

19. En ce qui concerne la réglementation, les principaux problèmes avaient trait aux services qui constituaient des monopoles naturels. Dans ces cas, les responsables politiques et les autorités de régulation devaient souvent trouver un équilibre entre deux buts contradictoires: d'une part assurer une bonne prestation de services et, d'autre part, veiller à ce que les services offerts soient accessibles aux pauvres à des prix abordables. Tous les experts sont convenus que la privatisation de ces secteurs devait être précédée par la mise en place d'un cadre réglementaire approprié et, si possible, par le démantèlement des monopoles. Ils ont aussi reconnu la nécessité de créer des autorités de régulation indépendantes et disposant de ressources suffisantes qui soient chargées de surveiller la privatisation et la phase postérieure à celle-ci. Lorsque les pouvoirs des instances de régulation étaient faibles, dans bien des cas les monopoles privés obtenaient des recettes plus importantes et il existait un risque accru de domination de l'instance de régulation par le secteur surveillé.

20. De nombreux experts ont abordé la question de la détermination d'une structure tarifaire appropriée. Le débat a porté en particulier sur le rôle des subventions et sur l'opportunité de subventionner la demande ou l'offre. Dans l'ensemble, il a été estimé qu'il valait mieux subventionner l'offre, mais les experts ont reconnu que les barèmes tarifaires et les systèmes de subventions devaient normalement être conçus cas par cas, même si l'expérience retirée des précédents pouvait être très instructive.

21. En outre, la discussion a révélé que l'examen de la question de la réglementation se trouvait encore à un stade peu avancé. Les pouvoirs publics étudiaient diverses solutions novatrices pour relever le défi de la réglementation des services. L'expérience acquise jusqu'à présent, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, ne permettait pas de définir des pratiques optimales universelles dans ce domaine. Tous les experts sont convenus que le cadre réglementaire devait être adapté aux différents secteurs et qu'il fallait tenir compte de la situation propre à chaque pays. Par exemple, il a été suggéré d'établir une distinction entre les services essentiels (tels que la distribution d'eau) et ceux qui ne l'étaient pas (tels que les télécommunications). Lors de la conception des cadres réglementaires, il importait aussi de prendre en considération la taille d'un pays et, dans le même ordre d'idées, de déterminer si certains services étaient commercialement viables et la mesure dans laquelle une concurrence potentielle existait.

22. Il a également été estimé que la longue durée des contrats de concession pour certains services posait un difficile problème d'ordre réglementaire. Il était certes souvent nécessaire que des contrats aient une durée relativement longue pour être commercialement viables, mais dans ce cas les pouvoirs publics (et du reste les entreprises) pouvaient être engagés par des contrats qu'il était difficile d'adapter à une situation qui avait évolué, ce qui représentait une source fréquente de conflits entre les pouvoirs publics, les instances de régulation et les entreprises.

23. Les experts ont également examiné le rôle des différentes parties prenantes dans le processus réglementaire. Ils ont relevé qu'il fallait se préoccuper du rôle de l'État (État central et administrations locales), des entreprises privées (nationales ou étrangères, à but lucratif ou non), des consommateurs (riches et pauvres) et des médias. Certains experts ont estimé qu'il fallait faire jouer un rôle actif aux associations de consommateurs, pour que les intérêts des consommateurs soient bien défendus. D'autres ont exprimé des doutes quant à l'utilité de ces associations, en particulier dans les petits pays et dans ceux où de telles associations ne s'étaient pas créées dans le passé.

24. Un consensus s'est dégagé sur l'importance de la réglementation pour tirer parti de la privatisation, mais des experts ont souligné que la conception et la mise en œuvre de ces cadres réglementaires représentaient une difficulté importante pour les pays en développement qui avaient de faibles capacités réglementaires et des ressources limitées. La possibilité d'une coopération internationale dans le domaine de la réglementation des services a également été évoquée. À cet égard, il a été jugé nécessaire de fournir une assistance technique, notamment avec la participation d'organisations internationales. D'autres idées ont été avancées: la possibilité d'une coopération internationale entre associations de consommateurs; l'élaboration d'un «code de conduite» pour les entreprises qui bénéficiaient de la privatisation de services sensibles; et la mise en place d'un cadre réglementaire international.

25. À la fin de la réunion, on a organisé une table ronde pour discuter des questions qu'il fallait garder présentes à l'esprit lorsqu'une privatisation s'effectuait par le biais d'IED dans le secteur des services. En particulier, les experts ont discuté de questions concernant les justifications de la privatisation; sa faisabilité politique; et la façon d'aborder l'acceptation politique et publique, la concurrence et la réglementation, les incidences sociales et les mécanismes de privatisation. La plupart des experts sont convenus qu'il fallait examiner ces questions compte tenu des particularités des pays et des secteurs. À cet égard, certains experts ont mis en évidence la situation particulière des PMA, en particulier de certains pays africains, lorsqu'il s'agissait d'attirer des IED dans le secteur des services. Néanmoins, les questions énumérées ci-après ont été jugées les plus importantes dans l'optique de la privatisation: le rôle de la politique de privatisation dans la stratégie de développement globale d'un pays; les objectifs de la privatisation; l'importance du cadre réglementaire et d'instances de surveillance et d'organismes de privatisation forts et indépendants; le degré du soutien politique national pour la privatisation; et la détermination des coûts sociaux éventuels de la privatisation et la façon de les réduire autant que possible.

Chapitre II

QUESTIONS D'ORGANISATION

A. Convocation de la Réunion d'experts

26. La Réunion d'experts sur l'IED et le développement a eu lieu au Palais des Nations, à Genève, du 29 au 31 octobre 2003.

B. Élection du Bureau (Point 1 de l'ordre du jour)

27. À sa séance d'ouverture, la Réunion d'experts a élu le Bureau ci-après:

Président: S. E. M. Toufiq Ali (Bangladesh)

Vice-Président/Rapporteur: M. Christopher Wilkie (Canada)

C. Adoption de l'ordre du jour (Point 2 de l'ordre du jour)

28. À la même séance, la Réunion d'experts a adopté l'ordre du jour provisoire qui avait été distribué sous la cote TD/B/COM.2/EM.14/1. L'ordre du jour de la réunion était donc le suivant:

1. Élection du Bureau.
2. Adoption de l'ordre du jour.
3. L'IED et le développement.
4. Adoption du rapport de la réunion.

D. Documents

29. Pour l'examen de la question de fond de son ordre du jour, la Réunion d'experts était saisie d'une note du secrétariat de la CNUCED intitulée «L'IED et le développement: l'IED et la privatisation des services: tendances, incidences et politique générale» (TD/B/COM.2/EM.14/2).

E. Adoption du rapport de la réunion (Point 4 de l'ordre du jour)

30. À sa séance de clôture, la Réunion d'experts a autorisé le Rapporteur à établir, sous l'autorité du Président, le rapport final de la réunion.

Annexe

PARTICIPATION*

1. Des experts des États membres de la CNUCED ci-après ont participé à la réunion:

Allemagne	Guatemala
Arabie saoudite	Indonésie
Argentine	Jamahiriya arabe libyenne
Australie	Japon
Azerbaïdjan	Kenya
Bangladesh	Lesotho
Bénin	Liban
Brésil	Madagascar
Bulgarie	Maroc
Burkina Faso	Maurice
Cambodge	Mexique
Cameroun	Pérou
Canada	Philippines
Chine	République arabe syrienne
Congo	République de Corée
Costa Rica	République démocratique du Congo
Égypte	République tchèque
Érythrée	Roumanie
Espagne	Sénégal
États-Unis d'Amérique	Soudan
Éthiopie	Sri Lanka
Fédération de Russie	Suisse
Finlande	Tunisie
France	Zambie
Gabon	

* La liste des participants porte la cote TD/B/COM.2/EM.14/INF.1.

2. Les organisations intergouvernementales ci-après étaient représentées à la réunion:
 - Groupe des États d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
 - Commission européenne
 - Organisation de coopération et de développement économiques
 - Centre Sud
3. Un organisme des Nations Unies était représenté:
 - Commission économique pour l’Afrique
4. Les institutions spécialisées et organisations connexes ci-après étaient représentées:
 - Fonds monétaire international
 - Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
 - Organisation mondiale du commerce
5. Les organisations non gouvernementales ci-après étaient représentées:
 - Catégorie générale*
 - Confédération internationale des syndicats libres
 - Association mondiale des petites et moyennes entreprises
6. L’invitée spéciale ci-après a également participé à la réunion:
 - M^{me} Yoshiko Kurisaki, Genève
7. Ont également participé à la réunion les spécialistes suivants:
 - M. Carlos Braga, Banque mondiale, Genève (Suisse)
 - M. Neil M. Coe, Université de Manchester, Manchester (Royaume-Uni)
 - M. Philip Cohen, Président de Philip Cohen Consultant, Skelleftea (Suède)
 - M. Mansoor Dailami, Banque mondiale, Washington (États-Unis d’Amérique)
 - M. Gabor Hunya, The Vienna Institute for International Economic Studies, Vienne (Autriche)
 - M. Sanjaya Lall, Professeur de développement économique, Université d’Oxford, Oxford (Royaume-Uni)

M. Göran Malmberg, Directeur général de Zambia Railways, Lusaka (Zambie)

M. William L. Megginson, Université d'Oklahoma, Oklahoma (États-Unis d'Amérique)

M. Peter Mihalyi, Professeur, Budapest (Hongrie)

M. Michael Mortimore, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago (Chili)

M. Reg Rumney, Directeur, The Business Map Foundation, Auckland Park (Afrique du Sud)

M^{me} Cecilia Ugaz, UNRISD, Genève (Suisse)
