

La privatisation des services publics en Amérique latine Une pièce essentielle de l'ajustement structurel

Stéphanie TREILLET*

Introduction : Les privatisations des services publics d'infrastructure, nombreuses ces dernières années, sont souvent présentées, dans la littérature économique favorable à l'ajustement structurel, à la fois comme une manifestation et un facteur de l'amélioration des politiques économiques dans la plupart du continent. Leur dynamique est étroitement associée à celle des investissements directs étrangers. Dans leurs modalités actuelles, ces privatisations sont partie prenante de la "seconde génération" des politiques d'ajustement structurel, et révélatrices de la doctrine globale de l'Etat qui les accompagne. Elles en concentrent également les contradictions.

1 – Un mouvement massif de privatisation des services publics en Amérique latine, lié à la mondialisation des flux de capitaux

1.1 – Des rythmes inégaux selon les pays

Les privatisations ont concerné et concernent encore tous les services publics d'infrastructure, plus particulièrement (en volume, nombre d'opérations, etc.) les télécommunications et la distribution de l'électricité, mais aussi les postes, l'eau, le gaz, les transports, les routes... Le terme privatisation est employé au sens large dans la mesure où il peut désigner aussi bien un transfert définitif de propriété qu'une concession temporaire (ce qui est souvent le cas par exemple dans les chemins de fer).

Si la quasi-totalité de ces activités étaient publiques en Amérique latine avant le début des années 1980, elles relèvent aujourd'hui presque entièrement du secteur privé, domestique ou étranger. Ainsi les entreprises publiques de télécommunication ont pratiquement disparu de la région (à quelques exceptions près, comme l'Uruguay et le Costa-Rica).

Même si la plus grosse partie des opérations s'est concentrée dans la deuxième moitié de la décennie 1990 et les années 2000-2001, des tentatives de privatisations des activités de services ont été effectuées par certains gouvernements quelques années auparavant.

Le Chili constitue à cet égard un cas particulier sur plusieurs plans : la plupart des services publics y ont été privatisés dans les années 80, dans le contexte de libéralisation à marche forcée de l'ensemble de l'économie. Ils ont été alors achetés par les investisseurs privés locaux. La récente vague de restructurations dans ces secteurs a en conséquence été due essentiellement à l'acquisition par des compagnies étrangères d'entités déjà privées. Ainsi, Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel) et Compañía de Teléfonos de Chile (CTC), ont été partiellement cédées à Telecom Italia (pour 54,2 % du capital) et à Telefónica de España (pour 43,6 %).

Dans tous les autres pays, les privatisations ont commencé au cours de la décennie 1990. Elles ont été effectuées plus ou moins rapidement et de façon plus ou moins brutale. Ainsi, l'Argentine, qui a commencé à privatiser la plupart de ses services dès 1990, l'a fait dans l'urgence : le contexte était celui d'une crise économique aiguë et d'une hyperinflation galopante, et le gouvernement de Menem, récemment élu, a procédé rapidement à des mesures auxquelles son parti s'opposait auparavant.

Par ailleurs, le caractère plus ou moins tardif des privatisations comporte des implications sur le contexte où elles s'effectuent : ainsi, au Mexique, au Venezuela, au Pérou (où le processus a également débuté en 1990), comme en Argentine, on a pu assister à une étape de consolidation des monopoles privés, avec des barrières à l'entrée limitant sévèrement la concurrence. Au Brésil, en revanche, où le processus de privatisation n'a pas commencé avant 1998, il a été lié, de façon presque simultanée, à l'introduction de davantage de concurrence.

* IUFM Créteil, ART-ISMEA.

A l'Argentine et au Mexique qui ont privatisé à marche forcée dès la décennie 80 et souvent de façon assez rapide, est souvent opposé le Brésil, où les privatisations ont commencé beaucoup plus tard (dans le courant de la décennie 90) et se sont effectuées beaucoup plus lentement. Les toutes dernières années ont cependant vu une accélération brutale du processus, notamment dans le secteur des télécommunications.

Le Chili semble avoir servi, pour les capitaux privés cherchant à se rentabiliser dans les services d'infrastructure, de plate-forme pour une extension vers le reste de l'Amérique latine. Certaines firmes multinationales (FMN), notamment dans le secteur des télécommunications, semblent avoir utilisé le marché chilien pour tester le processus d'internationalisation à ses débuts.

1.2 – Des privatisations étroitement articulées aux flux d'investissement directs étrangers.

On constate ainsi globalement un changement de nature des investissements directs étrangers (IDE) en direction des principales économies d'Amérique latine : dans la seconde moitié de la décennie 1980, les échanges dette contre actifs ("debt-equity swaps") ont constitué une part importante des modalités d'IDE. Dans les années 1990, on a assisté à un retour à des modalités plus traditionnelles d'investissement : unités de production nouvelles dans la première moitié de la décennie (industrie ou exploitation des ressources naturelles), rachat d'entreprises de services en cours de privatisation ou déjà privatisées dans la seconde. Le tableau suivant montre, dans l'exemple du Chili, l'existence d'une véritable inflexion, de ce point de vue, entre les deux moitiés de la décennie.

Répartition sectorielle des IDE au Chili (%)

	Distribution gaz-eau-électricité	Autres services	Services financiers	Communications	Agriculture	Industrie	Mines
1990-1995	1	6	11	6	3	15	58
1996-2000	27	10	20	7	1	11	24

Source : CEPAL

L'évolution et la répartition des flux d'IDE dans les pays de la région a donc suivi de près les privatisations, au cours des dernières années. Ainsi, en 1999, les 30 milliards de dollars d'IDE au Brésil se sont concentrés essentiellement sur les services privatisés. On a pu observer, toutes proportions gardées, un processus analogue au Venezuela : une augmentation importante des flux d'IDE, au moment même où l'Argentine et le Chili connaissaient une diminution de leurs montants d'IDE, les privatisations ayant eu lieu à une période antérieure. Toutefois, une fois le processus terminé, les flux de capitaux continuent dans une certaine mesure en s'orientant vers le fonctionnement des services privatisés.

L'évolution sectorielle s'accompagne d'une modification de la répartition des origines géographiques. Les Etats-Unis restent de loin le premier investisseur dans la région, mais l'Espagne a commencé à jouer un grand rôle à partir du milieu de la décennie, spécialement dans le Mercosur, le Chili et les économies andines. La part de l'Amérique latine dans les

IDE espagnols a augmenté de 29% à 72% entre 1990-1998, majoritairement en direction des services privatisés. Depuis 1996, L'Espagne a dépassé le Royaume-Uni comme premier investisseur européen sur le continent.

Ainsi, en 1999, la firme Telefónica de España a mis en œuvre, à partir de ses positions au Chili, l'"Opération Veronica", qui désigne une série d'acquisitions d'une valeur de 20 milliards de dollars, destinées à se rapprocher des 100 % dans plusieurs compagnies en Argentine, au Brésil et au Pérou. Plusieurs grandes banques espagnoles ont été aussi activement engagées dans ce processus. Telefónica de España est ainsi devenue la principale firme multinationale de télécommunications en Amérique latine, a fait son entrée dans la téléphonie mobile du Mexique en 2000, et a consolidé ses actifs dans le téléphone mobile au Brésil par le biais d'une alliance avec Portugal Telecom.

Plus généralement, dans les télécommunications, qui ont concentré les restructurations les plus

importantes, on a assisté à deux vagues successives d'IDE : la première a été liée à la privatisation ou à la revente des opérateurs dominants déjà existants du réseau téléphonique (Argentine, Mexique, Venezuela, Chili et Pérou) ; la seconde en est encore à ses débuts et est basée sur le positionnement des principaux opérateurs mondiaux intéressés en premier lieu par le segment de la téléphonie mobile dans la région.

Au cours de la première étape, quelques firmes européennes (alors publiques), comme Telefónica de España et Telecom Italia, France Telecom ont occupé le marché en rachetant des entreprises aux opérateurs locaux dominants, qui avaient été privatisés au début des années 1990. D'abord orientées vers le contrôle des réseaux de téléphone fixe, elles ont ensuite étendu leur activité en direction d'autres segments (téléphone mobile, Internet), et pénétré dans de nouveaux pays, en particulier le Brésil.

Une nouvelle étape semble avoir commencé avec l'arrivée de FMN de premier rang, encore plus engagées dans une stratégie mondiale dont le marché latino-américain est désormais partie intégrante.

Ainsi, l'entrée de Vodafone dans Verizon Wireless (qui a récemment acquis Bell Atlantic and GTE), semble s'accompagner d'une nouvelle stratégie en Amérique latine autour des nouvelles technologies, en particulier avec l'entrée en 2001 de Vodafone dans le capital de Iusacell (Mexico), une compagnie de téléphone mobile contrôlée par Verizon Communications (US).

Un autre exemple de stratégie mondiale incluant l'Amérique latine est celle de SBC communications, Telmex (América Móvil) et Bell Canada International, qui opèrent conjointement sous le nom de Telecom Américas. En fait, cette firme a été créée pour intégrer les plates-formes séparées de ces compagnies en Amérique latine, spécialement le téléphone mobile.

Les stratégies globales des firmes sont donc aujourd'hui déterminantes dans l'évolution des services d'infrastructure en Amérique latine.

Ces stratégies semblent confirmer une certaine spécialisation intrarégionale : contrairement aux économies du Cône Sud, le Mexique et comme les économies des Caraïbes et d'Amérique centrale continuent à attirer majoritairement des flux d'IDE

dans le secteur secondaire (automobile, l'électronique et la confection). Les raisons en sont multiples : on peut mentionner notamment les spécificités mexicaines plus favorables à l'implantation d'IDE industriels (proximité des Etats-Unis et avantages liés à l'ALENA, ancienneté de l'implantation des *maquiladoras*.).

Par ailleurs, à la fin des années 1990 et en 2000-2001, une grande partie des flux d'IDE s'est opérée sous la forme de fusions-acquisitions. Certes, les économies industrialisées en ont reçu la plus grande part, mais un pourcentage significatif s'est également dirigé en direction de l'Amérique latine, justement à l'occasion des privatisations de services publics d'infrastructure. Ainsi, en 1999, l'Argentine en a accueilli près de la moitié, avec 21 milliards de dollars. De même, au Chili, malgré l'ancienneté du processus de privatisations, c'est seulement à partir de 1996 que, comme ailleurs, la vague de fusions-acquisitions se dirige vers les services. Ces modalités d'IDE reflètent une évolution des conditions de la concurrence dans les services à l'échelle internationale, qui va de pair avec la transformation rapide des conditions du financement des activités et des technologies — ainsi qu'avec les processus de déréglementation liés à l'Accord Général sur le Commerce des Services dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce.

Ces changements aboutissent à l'apparition d'unités de production intensives en capital et en technologies, particulièrement dans les télécommunications.

Les plus grandes économies d'Amérique latine occupent donc une place importante dans ce processus.

2 – Les privatisations sont partie intégrante du processus d'ajustement structurel et révélatrices de ses contradictions actuelles.

2.1 – Les privatisations dans les politiques d'ajustement “de la seconde génération”

Les privatisations de services publics interviennent, dans toutes les économies latino-américaines, en articulation étroite avec un ensemble d'autres mesures qui peuvent être considérées comme caractérisant les stratégies d'ajustement structurel dites “de seconde génération”. On peut

désigner par là un ensemble de mesures dont le point commun est d'être destinées à réorganiser le fonctionnement global des économies sur le long terme (tandis que la première étape de l'ajustement avait surtout pour but de restaurer sur le court terme la solvabilité et les grands équilibres, avec d'assurer la continuité du paiement du service de la dette). Ces mesures se traduisent toutes par une extension du champ de la concurrence et un retrait marqué de l'Etat du fonctionnement de l'économie : libéralisation des mouvements de capitaux, des échanges de marchandise, déréglementation des marchés du travail ... En même temps, dans plusieurs pays, cette seconde étape s'accompagne d'un ancrage des monnaies par rapport au dollar dans un but de désinflation, le cas extrême étant la dollarisation argentine. Conjoncturellement, cette politique encourage les flux de capitaux, souvent à caractère spéculatif, générateurs de vulnérabilité comme l'ont montré les crises mexicaine en décembre 1994 et brésilienne en janvier 1999. Les flux d'IDE, encouragés par les privatisations, sont donc, dans ce contexte, considérés par les gouvernements comme un facteur de stabilité et de croissance.

En outre, et de façon croissante depuis le milieu de la décennie 1990, le renforcement de la part du secteur privé dans différentes activités, dont les services d'infrastructure, est souvent partie intégrante des prêts accordés par les institutions financières internationales et s'intègre plus généralement dans leur conditionnalité.

Ainsi, depuis 1995, la Banque Interaméricaine de Développement (BID) agit à la fois « *comme prêteur direct ou comme garant de projets* », et joue « *le rôle d'intermédiaire entre les gouvernements des pays membres et les entités du secteur privé* » afin de compléter les financements de celles-ci.

En 1998, elle a accordé un programme de prêts d'urgence destiné à appuyer la réforme du secteur de l'électricité en Colombie, en aidant le gouvernement à élaborer les réglementations, à restructurer le secteur et à accroître la participation du secteur privé. Voici quelques-uns des projets du secteur privé appuyés par la Banque en 1998, qui témoignent « *du souci croissant de la Banque d'apporter son appui au secteur privé pour favoriser le processus de privatisation en Amérique latine et aux*

Caraïbes » : prêts à l'appui de la privatisation des services postaux en Argentine (Correo S.A. en Argentine étant désormais la première société de courrier entièrement privée au monde, l'idée déclarée étant de créer un précédent pour les services postaux des autres pays) ; appui à un projet de concession de l'électricité au secteur privé au Nicaragua, soutien à des projets dans les secteurs de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, en Colombie et en Bolivie — ce dernier projet devant « *servir de modèle pour le financement des infrastructures sociales par le secteur privé et préparer le terrain pour d'autres municipalités à la recherche d'un accès aux marchés financiers internationaux* ».

Les objectifs affirmés et les discours justificatifs, développés par les gouvernements comme par les institutions internationales, ont une portée générale, mais on observe également des argumentations spécifiques aux économies à revenu intermédiaire engagées dans la mondialisation, que sont la plupart des économies latino-américaines.

On peut distinguer les objectifs conjoncturels, qui sont essentiellement budgétaires (à la fois moins de dépenses et des revenus supplémentaires pour l'Etat), et des objectifs plus structurels, fondés essentiellement sur le postulat global d'une efficacité du secteur privé plus grande que celle du secteur public. Cette efficacité supérieure doit en principe se traduire par un plus large accès de l'ensemble de la population aux services et une meilleure couverture de l'ensemble du territoire ; des tarifs moins élevés ; une modernisation des activités, une meilleure qualité et une diversification des services ; et un impact global positif sur la croissance de l'ensemble de l'économie, de par leur fonction spécifique d'infrastructure, comme de par l'accès retrouvé aux marchés internationaux de capitaux.

Au-delà de cet ensemble, la logique sous-jacente aux privatisations des services publics est une logique de redistribution des avantages et des coûts dans la société, l'argument étant de casser les rentes permises par le caractère étatique des activités — théoriquement au détriment des classes moyennes et aisées et à l'avantages des catégories les plus pauvres de la population. C'est la philosophie du ciblage de l'action de l'Etat, omniprésente dans la doctrine de l'ajustement “de seconde génération”. Elle est censée passer par plusieurs mécanismes complémentaires :

importantes, on a assisté à deux vagues successives d'IDE : la première a été liée à la privatisation ou à la revente des opérateurs dominants déjà existants du réseau téléphonique (Argentine, Mexique, Venezuela, Chili et Pérou) ; la seconde en est encore à ses débuts et est basée sur le positionnement des principaux opérateurs mondiaux intéressés en premier lieu par le segment de la téléphonie mobile dans la région.

Au cours de la première étape, quelques firmes européennes (alors publiques), comme Telefónica de España et Telecom Italia, France Telecom ont occupé le marché en rachetant des entreprises aux opérateurs locaux dominants, qui avaient été privatisés au début des années 1990. D'abord orientées vers le contrôle des réseaux de téléphone fixe, elles ont ensuite étendu leur activité en direction d'autres segments (téléphone mobile, Internet), et pénétré dans de nouveaux pays, en particulier le Brésil.

Une nouvelle étape semble avoir commencé avec l'arrivée de FMN de premier rang, encore plus engagées dans une stratégie mondiale dont le marché latino-américain est désormais partie intégrante.

Ainsi, l'entrée de Vodafone dans Verizon Wireless (qui a récemment acquis Bell Atlantic and GTE), semble s'accompagner d'une nouvelle stratégie en Amérique latine autour des nouvelles technologies, en particulier avec l'entrée en 2001 de Vodafone dans le capital de Iusacell (Mexico), une compagnie de téléphone mobile contrôlée par Verizon Communications (US).

Un autre exemple de stratégie mondiale incluant l'Amérique latine est celle de SBC communications, Telmex (América Móvil) et Bell Canada International, qui opèrent conjointement sous le nom de Telecom Américas. En fait, cette firme a été créée pour intégrer les plates-formes séparées de ces compagnies en Amérique latine, spécialement le téléphone mobile.

Les stratégies globales des firmes sont donc aujourd'hui déterminantes dans l'évolution des services d'infrastructure en Amérique latine.

Ces stratégies semblent confirmer une certaine spécialisation intrarégionale : contrairement aux économies du Cône Sud, le Mexique et comme les économies des Caraïbes et d'Amérique centrale continuent à attirer majoritairement des flux d'IDE

dans le secteur secondaire (automobile, l'électronique et la confection). Les raisons en sont multiples : on peut mentionner notamment les spécificités mexicaines plus favorables à l'implantation d'IDE industriels (proximité des Etats-Unis et avantages liés à l'ALENA, ancienneté de l'implantation des *maquiladoras*.).

Par ailleurs, à la fin des années 1990 et en 2000-2001, une grande partie des flux d'IDE s'est opérée sous la forme de fusions-acquisitions. Certes, les économies industrialisées en ont reçu la plus grande part, mais un pourcentage significatif s'est également dirigé en direction de l'Amérique latine, justement à l'occasion des privatisations de services publics d'infrastructure. Ainsi, en 1999, l'Argentine en a accueilli près de la moitié, avec 21 milliards de dollars. De même, au Chili, malgré l'ancienneté du processus de privatisations, c'est seulement à partir de 1996 que, comme ailleurs, la vague de fusions-acquisitions se dirige vers les services. Ces modalités d'IDE reflètent une évolution des conditions de la concurrence dans les services à l'échelle internationale, qui va de pair avec la transformation rapide des conditions du financement des activités et des technologies — ainsi qu'avec les processus de déréglementation liés à l'Accord Général sur le Commerce des Services dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce.

Ces changements aboutissent à l'apparition d'unités de production intensives en capital et en technologies, particulièrement dans les télécommunications.

Les plus grandes économies d'Amérique latine occupent donc une place importante dans ce processus.

2 – Les privatisations sont partie intégrante du processus d'ajustement structurel et révélatrices de ses contradictions actuelles.

2.1 – Les privatisations dans les politiques d'ajustement “de la seconde génération”

Les privatisations de services publics interviennent, dans toutes les économies latino-américaines, en articulation étroite avec un ensemble d'autres mesures qui peuvent être considérées comme caractérisant les stratégies d'ajustement structurel dites “de seconde génération”. On peut

désigner par là un ensemble de mesures dont le point commun est d'être destinées à réorganiser le fonctionnement global des économies sur le long terme (tandis que la première étape de l'ajustement avait surtout pour but de restaurer sur le court terme la solvabilité et les grands équilibres, avec d'assurer la continuité du paiement du service de la dette). Ces mesures se traduisent toutes par une extension du champ de la concurrence et un retrait marqué de l'Etat du fonctionnement de l'économie : libéralisation des mouvements de capitaux, des échanges de marchandise, déréglementation des marchés du travail ... En même temps, dans plusieurs pays, cette seconde étape s'accompagne d'un ancrage des monnaies par rapport au dollar dans un but de désinflation, le cas extrême étant la dollarisation argentine. Conjoncturellement, cette politique encourage les flux de capitaux, souvent à caractère spéculatif, générateurs de vulnérabilité comme l'ont montré les crises mexicaine en décembre 1994 et brésilienne en janvier 1999. Les flux d'IDE, encouragés par les privatisations, sont donc, dans ce contexte, considérés par les gouvernements comme un facteur de stabilité et de croissance.

En outre, et de façon croissante depuis le milieu de la décennie 1990, le renforcement de la part du secteur privé dans différentes activités, dont les services d'infrastructure, est souvent partie intégrante des prêts accordés par les institutions financières internationales et s'intègre plus généralement dans leur conditionnalité.

Ainsi, depuis 1995, la Banque Interaméricaine de Développement (BID) agit à la fois « *comme prêteur direct ou comme garant de projets* », et joue « *le rôle d'intermédiaire entre les gouvernements des pays membres et les entités du secteur privé* » afin de compléter les financements de celles-ci.

En 1998, elle a accordé un programme de prêts d'urgence destiné à appuyer la réforme du secteur de l'électricité en Colombie, en aidant le gouvernement à élaborer les réglementations, à restructurer le secteur et à accroître la participation du secteur privé. Voici quelques-uns des projets du secteur privé appuyés par la Banque en 1998, qui témoignent « *du souci croissant de la Banque d'apporter son appui au secteur privé pour favoriser le processus de privatisation en Amérique latine et aux*

Caraïbes » : prêts à l'appui de la privatisation des services postaux en Argentine (Correo S.A. en Argentine étant désormais la première société de courrier entièrement privée au monde, l'idée déclarée étant de créer un précédent pour les services postaux des autres pays) ; appui à un projet de concession de l'électricité au secteur privé au Nicaragua, soutien à des projets dans les secteurs de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, en Colombie et en Bolivie — ce dernier projet devant « *servir de modèle pour le financement des infrastructures sociales par le secteur privé et préparer le terrain pour d'autres municipalités à la recherche d'un accès aux marchés financiers internationaux* ».

Les objectifs affirmés et les discours justificatifs, développés par les gouvernements comme par les institutions internationales, ont une portée générale, mais on observe également des argumentations spécifiques aux économies à revenu intermédiaire engagées dans la mondialisation, que sont la plupart des économies latino-américaines.

On peut distinguer les objectifs conjoncturels, qui sont essentiellement budgétaires (à la fois moins de dépenses et des revenus supplémentaires pour l'Etat), et des objectifs plus structurels, fondés essentiellement sur le postulat global d'une efficacité du secteur privé plus grande que celle du secteur public. Cette efficacité supérieure doit en principe se traduire par un plus large accès de l'ensemble de la population aux services et une meilleure couverture de l'ensemble du territoire ; des tarifs moins élevés ; une modernisation des activités, une meilleure qualité et une diversification des services ; et un impact global positif sur la croissance de l'ensemble de l'économie, de par leur fonction spécifique d'infrastructure, comme de par l'accès retrouvé aux marchés internationaux de capitaux.

Au-delà de cet ensemble, la logique sous-jacente aux privatisations des services publics est une logique de redistribution des avantages et des coûts dans la société, l'argument étant de casser les rentes permises par le caractère étatique des activités — théoriquement au détriment des classes moyennes et aisées et à l'avantage des catégories les plus pauvres de la population. C'est la philosophie du ciblage de l'action de l'Etat, omniprésente dans la doctrine de l'ajustement “de seconde génération”. Elle est censée passer par plusieurs mécanismes complémentaires :

– La participation du secteur privé doit permettre aux gouvernements de canaliser des ressources publiques vers les investissements dans les secteurs sociaux qui profitent le plus à la population (enseignement primaire, soins de santé primaires).

– Les subventions étatiques à caractère général sont jugées régressives du point de vue de la répartition des revenus : les revenus moyens ou élevés en profiteraient relativement plus que les faibles revenus, et ce d'autant plus qu'une grande partie de la population la plus pauvre serait exclue de l'accès au service. Dans le contexte de la privatisation, des tarifs préférentiels pourraient être appliqués pour les catégories les plus pauvres, voire même bénéficier d'une subvention étatique. L'extension de la couverture serait en elle-même avantageuse pour les plus pauvres, auparavant exclus.

– La privatisation doit s'accompagner d'une diminution de la quantité de main d'œuvre et des salaires dans les services concernés, les employés du secteur public étant par hypothèse considérés comme privilégiés (bénéficiaires d'une rente liée au caractère étatique de l'activité).

Il faut noter que cette logique du ciblage, qui oppose équité à égalité, se retrouve dans l'évolution des services publics sociaux (notamment la santé et l'éducation), qui font l'objet dans la plupart des pays d'Amérique latine non pas d'une privatisation au sens strict, mais tout au moins d'un retrait du rôle des Etats au cours de la décennie 1990 : décentralisation, augmentation du secteur privé, recours à la participation des usagers et des associations.

Cette stratégie de croissance, élaborée d'abord par les institutions financières dites "de Washington", n'est guère différente de celle qui est aujourd'hui prônée par la CEPAL : la stratégie de "*transformation productive et équité*", élaborée au début des années 1990, préconise un Etat "*social-libéral*", complémentaire et non substitut du marché, se limitant à assurer la fourniture des services de base aux plus pauvres en accordant la concession des services publics d'infrastructure au secteur privé et celles des services sociaux à des organisations non gouvernementales.

2.2 – Les résultats obtenus et les contradictions de l'ajustement

Toutes les études cherchant à évaluer les effets des privatisations se heurtent aux interactions existant entre les différentes réformes libérales qui les accompagnent, et à la difficulté d'isoler leurs effets propres. Ainsi, il s'est avéré que, même en cas de gains de productivité significatifs, les privatisations ne garantissaient en rien une diminution des tarifs des services : lorsque celle-ci avait eu lieu, elle était soit l'effet mécanique d'une intensification de la concurrence accompagnant la privatisation, soit une condition imposée par le gouvernement au repreneur au moment de la vente des actifs ; mais l'inverse était également possible si la priorité du gouvernement était d'ordre budgétaire. En outre, la fin des subventions publiques et l'obligation pour les entreprises de couvrir l'ensemble de leurs coûts — parfois considérablement augmentés à court terme par les plans de modernisation et la mise en œuvre de nouvelles technologies — pouvait les amener à augmenter leurs tarifs.

Si on confronte les résultats obtenus aux objectifs affichés (au-delà de l'amélioration du solde budgétaire, forcément provisoire dans sa composante recettes), il est possible de faire les constats suivants :

– Dans l'ensemble, on peut observer une augmentation de la couverture des services d'un point de vue territorial et/ou social. Dans le cas du Chili entre 1989 and 2000, les lignes de téléphone fixe passent de 5.3 à 21.1 pour 100 habitants, le trafic de longue distance augmente de 20 % par an, et le nombre d'usagers du téléphone mobile passe de 4 886 à 3.2 millions.

– Cette extension profite-t-elle aux plus pauvres ? Toujours au Chili, au début de la même période, seuls 2 % des ménages appartenant aux deux derniers déciles ont le téléphone, et 3% l'électricité à leur domicile. A la fin de la période, près de 85 % d'entre eux ont l'électricité, mais seulement 40 % ont le téléphone.

– Les effets sur la situation des usagers les plus pauvres sont incertains : ceux qui étaient exclus de l'accès aux services pouvaient y avoir un accès informel (branchement sauvage, etc.). Une connexion formelle aux services leur apporte bien sûr des conditions de sécurité, de qualité et de

continuité du service supérieures – sans compter les avantages indirects, dans les cas d'accès précaire aux terrains aux abords des villes, de posséder des quittances d'eau, d'électricité... En termes de revenus, elle peut dégrader leur situation (passage d'un service gratuit à un service payant) ou l'améliorer (comme dans le cas de l'eau courante où le recours à des solutions de fortune revient souvent plus cher).

– Sur l'évolution de la qualité des services, il existe peu d'études, hormis quelques enquêtes d'opinion, les affirmations réitérées d'une amélioration semblant souvent reposer sur des postulats idéologiques plutôt que sur des recherches étayées...

– La productivité, ainsi que la profitabilité des entreprises, semblent avoir augmenté dans la plupart des cas. Si on a pu assister à des processus de modernisation et d'amélioration des technologies, dans la quasi-totalité des cas cette évolution passe avant tout par une intensification et une flexibilisation du travail, et des suppressions massives d'emplois.

– En effet, de façon très explicite, la réussite des processus de privatisation passe par la destruction du pouvoir syndical dans les entreprises et le démantèlement des acquis sociaux des salariés. Une étude de la privatisation des chemins de fer en Argentine (Ramamurti, 1997) est tout à fait claire à ce sujet : le problème des chemins de fer, pour une éventuelle privatisation, consistait en « *des sureffectifs, syndicats puissants et militants, une réglementation du travail rigide et archaïque...* », plus particulièrement en Argentine où « *les syndicats intervenaient dans tous les aspects de la gestion, y compris des équipes de travail, l'organisation interne, et la stratégie de l'entreprise* », et bien sûr s'opposaient à la privatisation. Dans une entreprise présentant une forte intégration verticale, la privatisation sera précédée d'un découpage en trois activités, fret, trafic passager national, trafic passager de banlieue, et chaque service à son tour découpé en six ou sept parties, privatisée séparément et chacune soumise à une approche différente. Avant et après la privatisation, 72 000 emplois sur 92 000 ont été supprimés. Il est clair que « *les salariés ont été les grands perdants* » du processus.

Finalement, le modèle de croissance fondé entre autres, pour les économies latino-américaines, sur

les gains d'efficience et de rationalité entraînés par les privatisations des services, semble se heurter à plusieurs limites et contradictions internes :

– Comme plusieurs études le montrent, le modèle ne peut pas fonctionner sans des instances de régulation des services pour la fixation des tarifs, l'établissement des normes de fonctionnement et surtout des conditions de la concurrence, qui ne sont pas spontanées ! Ces instances ne peuvent être que des institutions publiques ou parapubliques, et doivent disposer d'un budget suffisant, de personnel qualifié, d'une réglementation adéquate, toutes choses dont les processus de déréglementation massive de ces dernières années ne facilitent pas la mise en place.

– Les effets positifs sur les transferts de technologie et la modernisation des services ne sont en rien garantis. On a pu constater, dans certains cas au contraire, des effets négatifs sur les capacités d'innovation locale et la compétitivité, ainsi qu'une aggravation de la dépendance extérieure de l'appareil productif national : ainsi les privatisations dans les télécommunications au Brésil se sont traduites par une réduction de l'activité de Recherche-Développement dans les firmes rachetées par des FMN, une utilisation moindre d'inputs de haute technologie produits localement et une augmentation des importations dans les technologies de l'information et le matériel de télécommunication notamment.

– Enfin, certaines entreprises privatisées connaissent des échecs, voire des situations de faillite : c'est le cas d'Aerolinas Argentinas, détenue par Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (Sepi), un holding espagnol dont Iberia et American Airlines sont actionnaires. Pour réduire la dette, le gouvernement espagnol, en accord avec le gouvernement argentin, a prévu d'injecter du capital supplémentaire dans l'entreprise. La Sepi qui tente aujourd'hui à la restructurer en supprimant 1 430 emplois, se heurte à l'opposition des salariés. Et cherche aujourd'hui un repreneur...

– Parfois les fusions-acquisitions de firmes locales par les FMN peuvent renforcer l'instabilité macro-économique en raison de leur caractère spéculatif : à cet égard leurs effets ne sont guère différents de celui des investissements de portefeuille et des capitaux volatiles qui ont contribué à

– La participation du secteur privé doit permettre aux gouvernements de canaliser des ressources publiques vers les investissements dans les secteurs sociaux qui profitent le plus à la population (enseignement primaire, soins de santé primaires).

– Les subventions étatiques à caractère général sont jugées régressives du point de vue de la répartition des revenus : les revenus moyens ou élevés en profiteraient relativement plus que les faibles revenus, et ce d'autant plus qu'une grande partie de la population la plus pauvre serait exclue de l'accès au service. Dans le contexte de la privatisation, des tarifs préférentiels pourraient être appliqués pour les catégories les plus pauvres, voire même bénéficier d'une subvention étatique. L'extension de la couverture serait en elle-même avantageuse pour les plus pauvres, auparavant exclus.

– La privatisation doit s'accompagner d'une diminution de la quantité de main d'œuvre et des salaires dans les services concernés, les employés du secteur public étant par hypothèse considérés comme privilégiés (bénéficiaires d'une rente liée au caractère étatique de l'activité).

Il faut noter que cette logique du ciblage, qui oppose équité à égalité, se retrouve dans l'évolution des services publics sociaux (notamment la santé et l'éducation), qui font l'objet dans la plupart des pays d'Amérique latine non pas d'une privatisation au sens strict, mais tout au moins d'un retrait du rôle des Etats au cours de la décennie 1990 : décentralisation, augmentation du secteur privé, recours à la participation des usagers et des associations.

Cette stratégie de croissance, élaborée d'abord par les institutions financières dites "de Washington", n'est guère différente de celle qui est aujourd'hui prônée par la CEPAL : la stratégie de "*transformation productive et équité*", élaborée au début des années 1990, préconise un Etat "*social-libéral*", complémentaire et non substitut du marché, se limitant à assurer la fourniture des services de base aux plus pauvres en accordant la concession des services publics d'infrastructure au secteur privé et celles des services sociaux à des organisations non gouvernementales.

2.2 – Les résultats obtenus et les contradictions de l'ajustement

Toutes les études cherchant à évaluer les effets des privatisations se heurtent aux interactions existant entre les différentes réformes libérales qui les accompagnent, et à la difficulté d'isoler leurs effets propres. Ainsi, il s'est avéré que, même en cas de gains de productivité significatifs, les privatisations ne garantissaient en rien une diminution des tarifs des services : lorsque celle-ci avait eu lieu, elle était soit l'effet mécanique d'une intensification de la concurrence accompagnant la privatisation, soit une condition imposée par le gouvernement au repreneur au moment de la vente des actifs ; mais l'inverse était également possible si la priorité du gouvernement était d'ordre budgétaire. En outre, la fin des subventions publiques et l'obligation pour les entreprises de couvrir l'ensemble de leurs coûts — parfois considérablement augmentés à court terme par les plans de modernisation et la mise en œuvre de nouvelles technologies — pouvait les amener à augmenter leurs tarifs.

Si on confronte les résultats obtenus aux objectifs affichés (au-delà de l'amélioration du solde budgétaire, forcément provisoire dans sa composante recettes), il est possible de faire les constats suivants :

– Dans l'ensemble, on peut observer une augmentation de la couverture des services d'un point de vue territorial et/ou social. Dans le cas du Chili entre 1989 and 2000, les lignes de téléphone fixe passent de 5.3 à 21.1 pour 100 habitants, le trafic de longue distance augmente de 20 % par an, et le nombre d'usagers du téléphone mobile passe de 4 886 à 3.2 millions.

– Cette extension profite-t-elle aux plus pauvres ? Toujours au Chili, au début de la même période, seuls 2 % des ménages appartenant aux deux derniers déciles ont le téléphone, et 3% l'électricité à leur domicile. A la fin de la période, près de 85 % d'entre eux ont l'électricité, mais seulement 40 % ont le téléphone.

– Les effets sur la situation des usagers les plus pauvres sont incertains : ceux qui étaient exclus de l'accès aux services pouvaient y avoir un accès informel (branchement sauvage, etc.). Une connexion formelle aux services leur apporte bien sûr des conditions de sécurité, de qualité et de

continuité du service supérieures – sans compter les avantages indirects, dans les cas d'accès précaire aux terrains aux abords des villes, de posséder des quittances d'eau, d'électricité... En termes de revenus, elle peut dégrader leur situation (passage d'un service gratuit à un service payant) ou l'améliorer (comme dans le cas de l'eau courante où le recours à des solutions de fortune revient souvent plus cher).

– Sur l'évolution de la qualité des services, il existe peu d'études, hormis quelques enquêtes d'opinion, les affirmations réitérées d'une amélioration semblant souvent reposer sur des postulats idéologiques plutôt que sur des recherches étayées...

– La productivité, ainsi que la profitabilité des entreprises, semblent avoir augmenté dans la plupart des cas. Si on a pu assister à des processus de modernisation et d'amélioration des technologies, dans la quasi-totalité des cas cette évolution passe avant tout par une intensification et une flexibilisation du travail, et des suppressions massives d'emplois.

– En effet, de façon très explicite, la réussite des processus de privatisation passe par la destruction du pouvoir syndical dans les entreprises et le démantèlement des acquis sociaux des salariés. Une étude de la privatisation des chemins de fer en Argentine (Ramamurti, 1997) est tout à fait claire à ce sujet : le problème des chemins de fer, pour une éventuelle privatisation, consistait en « *des sureffectifs, syndicats puissants et militants, une réglementation du travail rigide et archaïque...* », plus particulièrement en Argentine où « *les syndicats intervenaient dans tous les aspects de la gestion, y compris des équipes de travail, l'organisation interne, et la stratégie de l'entreprise* », et bien sûr s'opposaient à la privatisation. Dans une entreprise présentant une forte intégration verticale, la privatisation sera précédée d'un découpage en trois activités, fret, trafic passager national, trafic passager de banlieue, et chaque service à son tour découpé en six ou sept parties, privatisée séparément et chacune soumise à une approche différente. Avant et après la privatisation, 72 000 emplois sur 92 000 ont été supprimés. Il est clair que « *les salariés ont été les grands perdants* » du processus.

Finalement, le modèle de croissance fondé entre autres, pour les économies latino-américaines, sur

les gains d'efficience et de rationalité entraînés par les privatisations des services, semble se heurter à plusieurs limites et contradictions internes :

– Comme plusieurs études le montrent, le modèle ne peut pas fonctionner sans des instances de régulation des services pour la fixation des tarifs, l'établissement des normes de fonctionnement et surtout des conditions de la concurrence, qui ne sont pas spontanées ! Ces instances ne peuvent être que des institutions publiques ou parapubliques, et doivent disposer d'un budget suffisant, de personnel qualifié, d'une réglementation adéquate, toutes choses dont les processus de déréglementation massive de ces dernières années ne facilitent pas la mise en place.

– Les effets positifs sur les transferts de technologie et la modernisation des services ne sont en rien garantis. On a pu constater, dans certains cas au contraire, des effets négatifs sur les capacités d'innovation locale et la compétitivité, ainsi qu'une aggravation de la dépendance extérieure de l'appareil productif national : ainsi les privatisations dans les télécommunications au Brésil se sont traduites par une réduction de l'activité de Recherche-Développement dans les firmes rachetées par des FMN, une utilisation moindre d'inputs de haute technologie produits localement et une augmentation des importations dans les technologies de l'information et le matériel de télécommunication notamment.

– Enfin, certaines entreprises privatisées connaissent des échecs, voire des situations de faillite : c'est le cas d'Aerolinas Argentinas, détenue par Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (Sepi), un holding espagnol dont Iberia et American Airlines sont actionnaires. Pour réduire la dette, le gouvernement espagnol, en accord avec le gouvernement argentin, a prévu d'injecter du capital supplémentaire dans l'entreprise. La Sepi qui tente aujourd'hui à la restructurer en supprimant 1 430 emplois, se heurte à l'opposition des salariés. Et cherche aujourd'hui un repreneur...

– Parfois les fusions-acquisitions de firmes locales par les FMN peuvent renforcer l'instabilité macro-économique en raison de leur caractère spéculatif : à cet égard leurs effets ne sont guère différents de celui des investissements de portefeuille et des capitaux volatiles qui ont contribué à

déstabiliser les économies mexicaine, brésilienne et aujourd’hui argentine.

Si les privatisations des services publics ne remédient pas aux inégalités sociales et contribuent probablement à les aggraver, contrairement au

discours dominant, on peut penser également qu’elles ne sont pas en mesure de mettre en place les conditions d’une croissance stable et de long terme pour les économies du continent, et encore moins d’une stratégie de développement maîtrisée.

Bibliographie

- CEPAL, *Foreign investment in Latin America and the Caribbean*, 2000 et 1999.
- FMI, *World Economic Outlook*, 2000.
- CNUCED, *World Investment Report*, 1999.
- BID, *Report on private sector operations*, 2000.
- E. BITRAN, P. SERRA, « Regulation of privatized utilities : the chilean experience », *World development*, Vol. 26, n° 6, 1998.
- A. ESTACHE, A. GOMEZ-LOBO, D. LEIPZIGER, « Utilities privatization and the poor : lessons and evidence from Latin America », *World development*, Vol. 29, n° 7, 2001.
- R. RAMAMURTI, « Testing the limits of privatization : Argentina railroads », *World development*, Vol. 25, n° 12, 1997.
- R. RAMAMURTI, « Why haven’t developing countries privatized deeper and faster ? », *World development*, Vol. 27, n° 1, 1999.
- M.M. SHIRLEY, « Bureaucrats in business : the roles of privatization versus corporatization in state-owned enterprise reform », *World development*, Vol. 27, n° 1, 1999.



Enfants accidentés en faisant des travaux ménagers, Colombie, photo BIT, JP LAFFONT, Sygma