

Les chimères de l'investissement

Patrice Allard

Les lecteurs du Gresea connaissent l'excellence des travaux de Patrice Allard, directeur à Grenoble de la revue Informations et Commentaires. Travaux à rebours du discours dominant: l'investissement direct à l'étranger fait partie des faux-fuyants qui masquent une logique de prédation. Voilà qui suppose un travail sur les chiffres et, tout autant, sur le langage.

Le regard porté ici sur les investissements directs étrangers (IDE) est particulièrement empirique, au risque de passer dans l'ombre certains investissements aux retombées positives pour le pays d'accueil.

De quoi s'agit-il exactement? L'investissement direct étranger, autrement dit de transfert de capitaux, a une visée soit commerciale, soit productive, soit les deux à la fois.

Il se présente d'un point de vue statistique sous quatre aspects:

- les investissements nouveaux, créateurs d'une activité qui n'existait pas dans le pays d'accueil,

- les investissements portant sur des fusions ou des acquisitions d'entreprises déjà existantes dans le pays d'accueil et qui passent sous la coupe d'un propriétaire étranger,

- les réinvestissements sur place des bénéfices obtenus d'un premier IDE dans le pays d'accueil;

- et enfin, zone peut-être la plus difficile à saisir statistiquement, les crédits offerts par la maison mère à sa filiale dans le pays d'accueil, voir éventuellement en retour les prêts inverses de la filiale à sa firme mère.

Les IDE sont aujourd'hui devenus incontournables. Ne reste plus qu'à mesurer leurs effets. Pour cela, il convient de montrer, exemples à l'appui, comment derrière toute opération d'investissement se développent des négociations dans lesquelles les négociateurs ne sont pas sur un terrain d'égalité, le pouvoir de négociation des uns et des autres étant parfaitement asymétrique.

L'investissement réalisé, des processus renforçant le pouvoir des investisseurs s'amorcent. Ces derniers parviennent ainsi à restreindre encore le pouvoir de négociation des déci-

deurs locaux, voir même à amoindrir l'étendue des pouvoirs régaliens des États qui les accueillent, les plaçant dans une situation que certains qualifient de "descente aux enfers".

Etats sous pression

A priori les acteurs sont au nombre de deux, ce qui s'avère faux dans la réalité. Le premier d'entre eux, si l'on part des pays d'accueil, sont les décideurs. Généralement politiques plutôt qu'économiques, ils ouvrent un secteur d'activités à l'investissement étranger ou autorisent une entreprise nationale à être reprise par une entreprise étrangère.

Il convient de remarquer deux aspects qui placent ces pays d'ores et déjà en situation difficile. La crise de la dette d'une part et la marginalisation dans le commerce international d'un certain nombre de pays du Sud d'autre part. En ce qui concerne l'équilibre attendu dans la balance des paiements, elle se traduit par des situations pour le moins précaires.

Dans les faits, d'autres acteurs ne manquent pas d'exercer des actions efficaces pour amener ces autorités politiques à accepter de tels investissements. Ce sont les institutions financières internationales (IFI), la Banque mondiale et dans une moindre mesure le Fonds monétaire international (FMI).

Les pressions exercées par ces institutions reposent tout d'abord sur les missions de conseil que celles-ci exercent. Ainsi la Banque mondiale s'est-elle dotée d'un organe d'assistance, le FIAS (Foreign Investment Assistance Service) dont la mission consiste à aider les pays qui reçoivent ses services à développer des politiques libérales d'attractivité pour attirer les grandes entreprises étrangères.

Lorsqu'en 2001 le ministère des Finances du Sénégal se tourne vers la

"Il y a une guerre des classes, c'est un fait, mais c'est ma classe, la classe des riches, qui mène cette guerre, et nous sommes en train de la gagner."

Warren Buffett, milliardaire américain, s'exprimant sur CNN le 25 mai 2005, cité par Véronique Le Goaziou, sociologue et philosophe, L'Humanité, 7 décembre 2010.

Banque mondiale pour une formation de ses cadres dans l'électricité, les télécoms et l'eau, le séminaire mis en place ne donnera pas des outils permettant de mieux effectuer leur travail, mais constituera un véritable cours d'économie néo-classique en treize leçons, débouchant sur la nécessité de la gestion privée de ces services.

Mais, ces IFI emploient surtout un autre moyen d'une efficacité redoutable: la conditionnalité des aides et prêts qu'elles accordent. Obtenir de telles facilités est trop souvent vital pour les pays périphériques, soit pour éviter le risque d'une crise de liquidité, soit pour financer des programmes de développement dont la réalisation peut être urgente.

Mettre l'ouverture de l'économie aux investissements étrangers comme condition exigée à l'octroi de ces aides financières constitue un argument de poids pour contraindre les pouvoirs politiques des pays en développement.

La pratique de la vente "à la découpe", souvent imposée ou vivement "conseillée" par les IFI, conduit le pays d'accueil, non à faire jouer la concurrence entre repreneurs, mais à devoir

accorder à tous les différents repreneurs les avantages qu'il a dû accorder à un seul. La vente à la découpe est particulièrement lourde lorsqu'il s'agit de services publics rendant alors possible le fait d'en réserver les parties les plus "juteuses" pour le privé, et de déléguer le reste à la charge du public, comme ce fut le cas dans la privatisation de l'eau en Amérique latine.

Notons que les institutions financières sont parfois aussi relayées par des agences de coopération bilatérales comme l'agence américaine US AID qui accompagne fréquemment d'aide de crédit des opérations de privatisation ou d'investissements directs en cours. Lorsque le Ghana accepte en 1997 d'ouvrir la production d'électricité aux investissements directs, la Banque mondiale et l'US AID s'entendent pour fournir au pays les moyens de « moderniser » une de ses centrales thermiques.

L'investisseur, de face et de profil

Les repreneurs représentent la troisième catégorie d'acteurs. Il s'agit la plupart du temps de firmes transnationales devenues pour le moins conséquentes de par leur taille. Pour donner

un exemple, la compagnie Shell représente au Nigeria un chiffre d'affaires valant le triple de la production intérieure annuelle du pays. Par ailleurs, ces transnationales repreneuses posent au moins trois ordres de difficultés.

Tout d'abord, elles se présentent fréquemment en consortium. Lorsqu'un investissement est lourd en conséquence, ce n'est pas une, mais une alliance d'entreprises, éventuellement de banques, qui vont se charger de la reprise, avec toute l'ambiguïté et la fragilité qui peut apparaître avec les consortiums. Il est bien difficile aujourd'hui de savoir qui en sera membre demain. Le second ordre d'opacité est la pratique des firmes transnationales en réseau qui transforme des moyennes entreprises en affiliées de plus grandes, la nature précise du repreneur restant ainsi dans l'ombre.

Enfin, le mouvement de concentration des firmes, poursuivi hors du territoire d'accueil, soulève une réelle incertitude sur l'identité future du repreneur. Ainsi, en Zambie, sur sept mines privatisées, trois ont changé de repreneur en huit ans, par suite de la cession ou de l'absorption du repreneur précédent. Un autre exemple, au nord cette fois, dans la petite ville des Alpes Saint-Jean de Maurienne. Y demeure une grosse usine d'aluminium qui représente 40% de sa production française. En l'espace d'une vingtaine d'années, seul gros pôle d'emploi de la ville, l'entreprise changera quatre fois de propriétaires. Appartenant originellement à l'Etat, elle est aujourd'hui aux mains du géant Rio Tinto après avoir été Aluminium Canada. Il s'agit là non pas d'un facteur d'opacité, mais d'un réel facteur d'incertitude pour le futur.

Cette inégalité initiale débouche le plus souvent sur des avantages indiscutables qu'obtient l'investisseur lorsque son offre est agréée par les autorités locales. Cet agrément est matérialisé par un "accord de partenariat", liant ces deux acteurs. Les clauses, parfois léonines, de ces accords sont le reflet de cette asymétrie initiale. Ainsi, en cas de reprise, l'investisseur tire souvent avantage de l'estimation de la valeur des actifs (ou, dans le cas de gi-

Un cas d'école

L'exemple de la privatisation des mines de cuivre en Zambie est particulièrement emblématique. En 1992, la Zambie se tourne vers la Banque mondiale pour obtenir une première tranche de prêts. Celle-ci sera mise en oeuvre, mais sous certaines réserves portant sur la nécessaire restructuration de l'entreprise nationale minière ZCCM (Zambia Consolidated Corper Mines Ltd).

Un an plus tard, pour une deuxième tranche de crédits, les demandes se précisent. Une commission d'experts sera envoyée pour tenter d'examiner de quelle manière il est possible de restructurer l'entreprise minière. L'étude débouche sur le conseil de découper l'entreprise, manifestation trop grande pour être gérée efficacement, en trois morceaux.

En 1995, ce ne seront plus des réserves ou des conseils, mais une condition. La nouvelle tranche de crédits ne sera débloquée que si une partie de la compagnie minière est privatisée. La dernière en date remonte à 2000. Pour bénéficier des derniers crédits, l'entreprise doit être entièrement privatisée.

Ce type de pression est encore aggravé par le calendrier qui l'accompagne. Le pays bénéficiaire est alors soumis à une date butoir qui, trop souvent, limite sa capacité à rechercher le meilleur investisseur. Toujours dans le cas des privatisations en Zambie, ce calendrier a pu être employé comme arme dans la négociation par deux repreneurs pour arracher de nouvelles concessions au gouvernement zambien.

sement, de l'estimation du "stock en terre") qu'il reprend.

Pour un pays comme l'Irak, le stock en terre était évalué en 2003 entre le simple et le double en fonction des instituts qui se chargeaient de cette estimation. Un autre terrain sensible est celui des avantages fiscaux qui accompagnent et aident le repreneur.

Pour reprendre l'exemple de la Zambie, l'impôt sur les bénéficiaires sera ramené au profit des repreneurs de 35% des bénéficiaires déclarés à 25%. Quant à la taxe de droit de propriété de sol et des richesses du sol versé à l'Etat en compensation de l'extraction, elle sera divisée par cinq, passant de 3% de la production réalisée en cuivre en Zambie à 0,6%. Et la comparaison des recettes attendues de cet impôt et des rentrées fiscales effectivement constatées montre que certains repreneurs ont encore payé moins qu'ils ne l'auraient dû.

Enfin, les investisseurs parviennent à bénéficier de nombreux avantages juridiques. L'aménagement des tarifs douaniers pour faciliter l'approvisionnement de la filiale nouvelle en demi-produits et biens d'équipement importés, par exemple. Dans le cas de la Zambie, les clauses accompagnant l'accord de départ vont également jusqu'à l'exonération complète présente, passée et future des dégâts environnementaux qui pourront être produits. Signalons au passage que les mines de cuivre sont à ciel ouvert en Zambie. D'un point de vue institutionnel, la position de faiblesse dans laquelle se trouvent les pays d'accueil, se verra encore renforcée lorsque interviennent les accords de longue période, dits de "coopération". L'on voit alors se mettre en place un renforcement en faveur de l'investisseur des clauses mentionnées plus haut, et ce pour une durée de quinze ou vingt ans.

C'est du développement?

Il est intéressant à présent de se poser la question des effets qu'ont ces investissements sur le développement et le progrès social.

Tout d'abord, il convient de définir ce que l'on entend par développe-

ment. Attention, il s'agit bien ici de développement et non de croissance. Si la production, faisant suite à une privatisation ou un investissement, est souvent au rendez-vous, il ne faut pas confondre progrès économique et hausse du chiffre d'affaires des entreprises présentes sur le territoire d'un pays. Par développement, nous entendons d'abord la capacité économique de développer une articulation des activités économiques à l'intérieur du territoire et de dégager du même coup un surplus utilisable pour le futur. La capacité aussi de cet appareil productif nouveau de répondre efficacement aux besoins essentiels de la population. Et enfin le relâchement de la domination, c'est-à-dire réduire la dépendance des agents économiques nationaux de l'action de centres de décision situés hors de l'espace économique national.

La chose est entendue, il est indéniable que de ce dernier point de vue l'investissement direct étranger place une partie supplémentaire de l'activité économique du pays d'accueil sous la dépendance de centres de décisions étrangers avec le risque de voir se reproduire un scénario bien connu dans les années soixante, à savoir l'économie d'enclave.

Au niveau de l'articulation, il est difficile de donner une réponse ferme. Une entreprise étrangère installant une filière sur place aura des fournisseurs locaux. Cependant, leur impact reste particulièrement soumis à deux caractéristiques. La première est le niveau technologique : plus il est élevé, plus les intrants sophistiqués seront importés plutôt que produits sur place. La seconde caractéristique est les allègements douaniers qui accompagnent éventuellement les investissements et rendent l'importation de produits intrants élémentaires plus facile que leur production sur place.

De plus, l'attente de voir une première vague d'IDE complétée par une seconde développant des activités complémentaires de celles issues de la première paraît peu réaliste.

Tuyauterie à sens unique

L'observation des IDE venant de l'Union européenne à destination des pays du Maghreb, sur la période 2003-06, permet de constater une forte concentration de ces investissements dans quatre secteurs, tous reliés à un amont ou un aval extérieur au pays d'accueil. Le secteur principal est l'exploration pétrolière et gazière, les trois autres étant essentiellement les textiles, le matériel électrique léger et les pièces détachées automobiles.

Force est de constater qu'il s'agit là de "créneaux" étroits directement tournés vers l'exportation. Ainsi, si ces investissements augmentent la production du pays et sont donc capables de créer une croissance économique, ils ne contribuent guère à articuler entre elles les différentes activités productives du pays d'accueil. C'est donc à l'Etat qu'incombe cette tâche ou aux entreprises privées ou publiques de ce pays, à travers les politiques d'incitation ou d'investissement qu'ils pourront mener. Mais ceux-ci en ont-ils les moyens ?

Il convient de tenir compte de deux aspects. Le premier tient dans les stratégies actuelles des grandes entreprises occidentales qui recherchent un élargissement de leur valeur ajoutée au détriment de leurs fournisseurs ou acheteurs intermédiaires. Le second concerne la part du surplus qui est perdue pour le pays d'accueil sous la forme des rapatriements de profit effectués par les filiales étrangères. Le tableau ci-dessous en fournit un exemple, présentant une comparaison entre le cumul des IDE reçus et des profits rapatriés dans trois pays du Maghreb, entre 1995 et 2003.

Cumul des flux d'IDE et profits rapatriés entre 1995 et 2003 au Maghreb

	Algérie	Maroc	Tunisie
Cumul des IDE reçus	4.871	9.626	4.387
Cumul des bénéfices rapatriés	1.895	2.449	3.516
Rapport bénéfices rapatriés/IDE reçus	38,9 %	25,4 %	80,1 %

Unité : million de dollars. Source : Cnuced

À cette évaporation d'une partie du surplus doit être ajouté l'effet des multiples avantages fiscaux obtenus par les investisseurs étrangers sur les recettes budgétaires du pays d'accueil.

L'exemple de la Zambie est encore une fois particulièrement significatif. Avant la privatisation, la société nationale de cuivre payait relativement peu d'impôts qui étaient de l'ordre de 16 millions de dollars en 1996 alors qu'ils atteignent un milliard de dollars en 2008. Mais, et c'est un point essentiel, la compagnie nationale avait d'autres missions à accomplir. Si l'on examine les dépenses supplémentaires, c'est-à-dire la charge des infrastructures, de leur entretien et surtout le relais pris par l'Etat zambien des missions sociales et de développement que les repreneurs n'assurent plus, les dépenses publiques supplémentaires s'élèvent à 1,6 milliard de dollars.

Contribution du secteur minier aux recettes publiques

	1996	2000	2004	2008
Recettes de l'État	16,7	5,4	6,2	1027,6
Dépenses supplémentaires de l'État	0,0	95,0	702,3	1658,9
Recettes nettes	16,7	-89,6	-696,1	-631,3

Unité : million de dollars

Source : M. Mpande, "Management of Mineral Economies", University of Zambia, School of Mines, décembre 2009, cité par M. Garrone, art.cité.

Autrement dit, la Zambie aura dépensé 2008 un montant équivalent à trois fois celui rapporté par les privatisations des mines de cuivre. Inutile d'ajouter que dorénavant l'Etat zambien sera d'autant plus tributaire d'investisseurs ou de prêteurs extérieurs.

Social exsangue

Dans des pays connaissant un fort sous-emploi, la première des attentes d'un IDE repose sur des créations d'emploi.

Si c'est le cas pour les nouveaux investissements, les reprises, elles, sont destructrices d'emplois. En Zambie, l'emploi minier est passé en dix ans de 50.000 à 30.000.

D'autre part, les firmes transnationales venues s'établir au Sud amènent avec elles leur technique de gestion de la main d'œuvre, la flexibilité. Aujourd'hui, 35% des mineurs zambiens sont des mineurs temporaires.

Dans le cas de la grande entreprise de distribution française Carrefour, établie au Brésil, les revendications patronales au Brésil sont strictement les mêmes qu'en France. Tout particulièrement en est-il ainsi de la "bataille" menée par les directions de ces grandes surfaces pour obtenir l'ouverture le dimanche et leur fonctionnement le plus longtemps possible en semaine (ouverture 24h/24). Leur souci de tenir à l'écart les représentations syndicales se retrouve également, lorsqu'il ne s'agit pas purement et simplement d'entraves, marquées parfois par des recours à des actions en justice.

La détérioration des conditions de vie peut être aggravée lorsqu'une partie importante de la protection sociale était assurée par l'entreprise, avant son rachat par des capitaux étrangers. L'exemple des mines zambiennes est là aussi très explicite. Avant son démantèlement et sa privatisation, la société d'État avait pour mission de fournir une gamme étendue de services sociaux divers (logement, distribution d'eau et d'électricité, transport, éducation, santé) dans la région où elle était installée. Lorsque les filiales étrangères reprendront l'activité minière, cette activité sociale reviendra à l'État et aux collectivités locales. Avec moins de recettes fiscales, comme nous l'avons vu, et des charges supplémentaires, ceux-ci ne pourront maintenir en usage cette protection. Ainsi la région qui comptait 10 hôpitaux et 37 centres de soins avant la privatisation, verra fermer quatre de ces hôpitaux et 18 centres de soins, soit près de la moitié des infrastructures existantes, faute de ressources pour les faire vivre.

Enfin, s'il est urgent de mettre un terme à ces pratiques, c'est non seulement parce qu'elles accentuent une

asymétrie mais aussi, et peut-être surtout, parce qu'elles remettent en cause certains des pouvoirs régaliens des États qui accueillent ces investisseurs.

Lorsqu'un investisseur étranger obtient pour sa filiale, par un accord de coopération, des exonérations fiscales sur une durée de quinze à vingt ans en échange de sa contribution économique, c'est le pouvoir élémentaire de lever l'impôt, aliéné au profit des investisseurs, qui échappe au pouvoir politique du pays d'accueil.

Il en va de même en ce qui concerne le pouvoir régalien de justice lorsque les accords de partenariat négociés attribuent à une Cour internationale ou à une Cour de Justice étrangère le soin de régler les différends pouvant opposer l'investisseur et le pays d'accueil.

Que dire enfin des exemples, hélas trop nombreux, où une milice privée, au service d'une filiale d'entreprise étrangère, se substitue aux gendarmes locaux pour assurer l'ordre public sur l'étendue du territoire où cette filiale est implantée ? Quelle leçon de démocratie sommes-nous en train de leur donner si la volonté du peuple ne peut même pas permettre de toucher au régime fiscal ?

Mise en forme: Lise Blanmailland.
Titres et intertitres sont du Gresea.

Débat

A côté des multinationales du Nord, il y a celles du Sud. Même profil, mêmes pratiques?

La transnationalisation des firmes des pays émergents suit la logique du mouvement de concentration. Comment les situer: là, vous me posez une colle. Si je prends la Chine, à certains égards, elle a un comportement des pays du centre, mais si je regarde simplement la chaîne de valeur ajoutée, on constate que, sur une paire de bottes à 50 dollars, il y en a 10 qui vont à la Chine et 40 vers des pays occidentaux. Nous retrouvons là une caractéristique de pays périphérique.