



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

Distr.
GENERALE

TD/B/COM.2/EM.2/2
17 juillet 1997

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DEVELOPPEMENT
Commission de l'investissement, de la technologie
et des questions financières connexes
Réunion d'experts sur la promotion de
l'investissement et les objectifs
de développement
Genève, 24-26 septembre 1997
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

PROMOTION DE L'INVESTISSEMENT ET SUGGESTIONS POUR AIDER
A ATTEINDRE LES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT

Promotion de l'investissement et développement : questions
et problèmes qui se posent

Rapport du secrétariat de la CNUCED

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>
Introduction	1 - 6
I. Promotion de l'investissement direct en provenance de l'étranger	7 - 41
II. Promotion de l'investissement direct à l'étranger	42 - 50
III. Incitations à l'investissement	51 - 62

INTRODUCTION

1. A sa neuvième session, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement a souligné que l'investissement étranger pouvait "contribuer au renforcement de l'appareil de production et des capacités d'exportation des pays en développement et faciliter leur intégration dans le système commercial multilatéral et l'économie mondiale". Afin d'attirer des investissements étrangers directs, les pays ont été invités "à poursuivre leurs efforts pour, notamment, assurer la stabilité des conditions macro-économiques, une administration publique transparente et responsable, le respect des droits de propriété et de la primauté du droit, la qualité de la main-d'oeuvre, l'amélioration de l'infrastructure et des capacités des entreprises et des institutions, ainsi que la simplification du cadre administratif et réglementaire" et, parallèlement à ces efforts, "à suivre une politique favorable à l'IED et à envisager, et si possible améliorer, l'application de mesures qui facilitent les flux d'IED vers les pays en développement".

2. La Conférence a en outre demandé à la CNUCED de s'employer, entre autres, à "promouvoir les possibilités d'investissements étrangers directs dans des pays d'accueil, en facilitant l'échange de données d'expérience sur la promotion et les avantages de ces investissements".

3. A sa première session (novembre 1996 et janvier 1997), la Commission de l'investissement, de la technologie et des questions financières connexes a décidé de convoquer une réunion d'experts sur la promotion de l'investissement et les mesures qui, dans ce domaine, pourraient faciliter la réalisation des objectifs de développement. Le présent document donne un aperçu de la situation et soulève des questions que les experts pourraient creuser.

4. Il traite des investissements aussi bien en provenance qu'à destination de l'étranger. Les mesures de promotion visent surtout à attirer l'IED, mais des efforts croissants sont également déployés pour stimuler l'investissement à l'extérieur depuis quelques années. Des organisations régionales s'attachent à promouvoir l'investissement dans leur région, compte tenu des différents niveaux de développement des pays membres, tout en encourageant ceux-ci à investir aussi ailleurs.

5. Ce rapport traite également du rôle des mesures d'incitation. De nombreux pays offrent des aides aux investisseurs, mais il n'est pas facile d'en calculer la "rentabilité" et il semble qu'elles n'influent pas de façon déterminante sur la décision d'investir¹. Cela n'empêche pas les pouvoirs publics d'offrir à qui mieux mieux des avantages mirifiques pour attirer de gros investissements.

6. La plupart des pays du tiers monde, et en particulier les moins avancés d'entre eux, n'ont pas de marchés suffisamment vastes ou dynamiques ni une main-d'oeuvre assez compétente ou productive pour intéresser les

¹Pour plus de détails à ce sujet, voir CNUCED, Incentives and Foreign Direct Investment, (publication des Nations Unies, numéro de vente E.96.II.A.6, 1996).

investisseurs étrangers. La promotion de l'investissement doit donc s'inscrire dans les efforts plus généraux de développement.

I. PROMOTION DE L'INVESTISSEMENT DIRECT EN PROVENANCE
DE L'ETRANGER

7. La concurrence est de plus en plus vive entre les pays pour attirer l'investissement étranger direct. Au cours des dix dernières années, nombre d'entre eux - en particulier les pays en développement et les pays en transition - ont assoupli leur politique et leur législation pour conquérir les investisseurs. Bien que le montant total de l'IED dans le monde ait quadruplé, les flux sont concentrés sur un petit nombre de pays. Dans bien des cas, les apports sont inférieurs aux attentes. Vu l'ouverture et la similitude croissantes des régimes d'investissement, les pays doivent redoubler d'efforts afin de drainer les capitaux dont ils ont besoin pour atteindre leurs objectifs de développement.

8. La politique et la législation nationales tracent le cadre général de l'investissement étranger : conditions d'entrée et d'établissement, régimes de propriété, restrictions sectorielles, autorisations, information, conditions d'exploitation (obligations de résultats, licences, prescriptions concernant le personnel, etc.). Elles jettent également les bases de la protection des investisseurs étrangers - traitement national, traitement juste et équitable, protection et garanties juridiques (par exemple, contre l'expropriation), transfert de fonds, rapatriement des bénéficiaires et des capitaux, transparence, et recours à des mécanismes internationaux pour le règlement des différends.

9. Influent aussi sur l'investissement étranger les règles concernant la concurrence (et notamment les pratiques commerciales restrictives), la comptabilité et la divulgation d'informations, la protection des consommateurs et celle de l'environnement, le travail, la qualité et la sécurité.

10. Les lois et politiques nationales sont de plus en plus libérales et convergentes pour ce qui est du traitement des investisseurs étrangers - droit d'établissement, traitement national, protection contre la nationalisation, règlement international des différends, rapatriement des bénéficiaires et des capitaux, etc. Cette tendance générale va de pair avec une multiplication des accords bilatéraux d'investissement ², et notamment des conventions visant à éviter la double imposition. Les pays qui ont signé des accords internationaux (comme l'Accord multilatéral de garantie des investissements) sont également de plus en plus nombreux.

11. Le tableau 1 donne une idée de la libéralisation des régimes d'investissement. En 1996, 138 changements ont été apportés à des lois et règlements nationaux, dont 122 allaient dans le sens d'une plus grande libéralisation (conditions d'exploitation plus souples dans 35 cas;

²Il y a plus de 1 300 accords bilatéraux, dont la plupart ont été signés pendant la décennie en cours. Voir à ce sujet le document de la CNUCED intitulé "Problèmes et questions concernant les accords bilatéraux d'investissement dans la perspective de l'éventuelle élaboration d'un cadre multilatéral sur l'investissement" (TD/B/COM.2/EM.1/2), du 21 mars 1997.

élargissement de la participation étrangère dans 9 cas; facilitation de l'agrément dans 9 cas; renforcement des garanties dans 6 cas et diminution des contrôles dans 5 cas) ou de la promotion de l'IED (nouvelles mesures d'incitation dans 47 cas).

Tableau 1. Changements apportés aux lois et règlements nationaux, 1991-1996

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Nombre de pays ayant modifié leur régime d'investissement	35	43	57	49	64	65
Nombre de changements	82	79	102	110	112	138
dont :						
Changements allant dans le sens de la libéralisation ou de la promotion de l'investissement	80	79	101	108	106	122
dont :						
Nouvelles mesures d'incitation	..	24	23	30	35	47

Source : CNUCED, World Investment Report 1997: Transnational Corporations, Market Structure and Competition (publication des Nations Unies, à paraître), chap. I.

12. Les investisseurs ne réagissent pas immédiatement à la libéralisation des régimes d'investissement, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, il faut que l'information leur parvienne, ce qui prend du temps. Deuxièmement, ils réagissent aux modifications effectives des conditions d'investissement, et non aux déclarations de politique générale - et bien souvent, les changements apportés aux lois et règlements ne se traduisent pas tout de suite par une révision des procédures et pratiques administratives.

13. Troisièmement, les décisions d'investir sont fondées tout autant sur les perspectives de continuité que sur la nature même de la politique mise en oeuvre. Les investisseurs demeurent donc sur la réserve et, paradoxalement, plus le virage politique est marqué, plus l'attente peut être longue. Quatrièmement, les investisseurs considèrent aujourd'hui que la libéralisation va de soi, de très nombreux pays s'étant engagés dans cette voie : c'est donc une condition nécessaire mais non suffisante pour les décider à investir.

14. Pour séduire les investisseurs, les pouvoirs publics recourent à toute une panoplie de mesures de promotion : campagnes d'information et de publicité pour palier les carences de la communication; création d'organismes centralisant toutes les opérations, de façon à simplifier les formalités et abaisser les coûts de transaction; offres de divers avantages fiscaux et financiers pour contrebalancer les risques non commerciaux (changement de politique, par exemple) et l'incertitude (les investisseurs connaissent mal le pays et ne sont pas dans leur "élément").

15. La promotion de l'investissement peut être coûteuse mais peu rentable dans l'immédiat. S'il est facile de déceler son échec, il est moins aisé d'en évaluer le succès. Par exemple, quand l'IED augmente, on ne sait pas toujours très bien dans quelle mesure cela est dû aux efforts de promotion ou à d'autres facteurs. Lorsque des aides extravagantes sont offertes, il se peut également qu'elles coûtent plus cher qu'elles ne rapportent. Quel volume d'IED veut-on attirer et à quel prix ? Voilà des considérations fondamentales qu'il ne faut jamais perdre de vue quand on conçoit une politique de promotion de l'investissement.

16. Les stratégies de promotion sont axées sur trois principaux éléments : le pays, l'investisseur et l'investissement. Les grandes questions qui se posent sont les suivantes :

- a) Quels sont les principaux atouts du pays en tant que lieu d'investissement, et comment les mettre en valeur ?
- b) Quels types d'investisseurs ont le plus de chances d'être attirés vers ce lieu, et comment les "cibler" au mieux ?
- c) Quelles sont les différentes étapes de l'investissement - depuis l'établissement de plans jusqu'aux opérations proprement dites - et comment les faciliter pour soutenir l'intérêt des investisseurs potentiels ?

A. Mettre en valeur les atouts du pays en tant que lieu d'investissement

17. Pour promouvoir l'investissement, on doit commencer par donner aux investisseurs une image positive du pays d'accueil. Quand le pays n'a pas bonne réputation (parce qu'il suivait antérieurement une politique inhospitalière, ou a souffert d'événements comme la guerre ou la famine), il faut tout faire pour y remédier. La renommée du pays dépend aussi de celle de la région.

18. On considère souvent que c'est là une affaire de relations publiques. Des efforts considérables sont consacrés à la publicité, à l'organisation d'expositions et à l'envoi de missions confiées à des personnes qui ne resteront peut-être pas longtemps en fonctions. Or, cela ne suffit pas.

19. Si un pays restreignait auparavant l'investissement étranger, il importe que les pouvoirs publics, l'administration, les entreprises et la population en général se montrent accueillants. Autrement dit, il faut commencer par agir sur place. Une campagne mondiale de relations publiques bien orchestrée peut attirer dans le pays des chefs d'entreprise, mais ceux-ci risquent d'être rebutés et de rebrousser chemin tout simplement parce qu'un fonctionnaire des douanes, par exemple, s'est montré désagréable. La formation des fonctionnaires, la réforme des institutions et du marché, le dialogue entre le secteur public et le secteur privé et un effort d'information prolongé sont donc indispensables pour susciter une attitude favorable à l'investissement étranger.

20. Lorsqu'un pays est très instable sur le plan politique, il est important que l'investissement étranger fasse l'objet d'un consensus non partisan.

Les gouvernements peuvent se succéder, mais la politique d'investissement ne doit pas changer pour autant.

21. Si un pays est pauvre et sous-développé, il faut mettre l'accent sur son potentiel à long terme et sur l'intérêt qu'il y a à investir dès aujourd'hui. Une importante population constitue à la fois une source abondante de main-d'oeuvre et un vaste marché pour l'avenir (aux yeux des investisseurs, la taille du marché est ce qui compte le plus, comme le montre la figure 1). Une faible population n'est toutefois pas nécessairement synonyme de marché étroit dans un contexte régional ou en tant que plate-forme d'exportation, mais il faut parfois donner un rang de priorité plus élevé que dans d'autres pays à l'éducation et à la formation. La faiblesse de l'infrastructure fait obstacle à l'investissement dans l'industrie manufacturière, mais peut éveiller l'intérêt de l'industrie mondiale des biens d'équipement. Tous les pays ont des atouts sous une forme ou sous une autre, qui peuvent être mis en valeur et exploités.

22. Enfin, il convient d'accorder une attention particulière à l'amélioration de l'image de l'Afrique. Les investisseurs internationaux jugent les perspectives beaucoup moins intéressantes sur ce continent qu'ailleurs (voir la figure 2), même si le taux de rendement effectif des investissements actuels y est plus élevé que dans d'autres régions³. A cet égard, on ne peut que se féliciter des engagements pris récemment de renforcer, dans les pays d'origine, les programmes de promotion de l'investissement en Afrique.

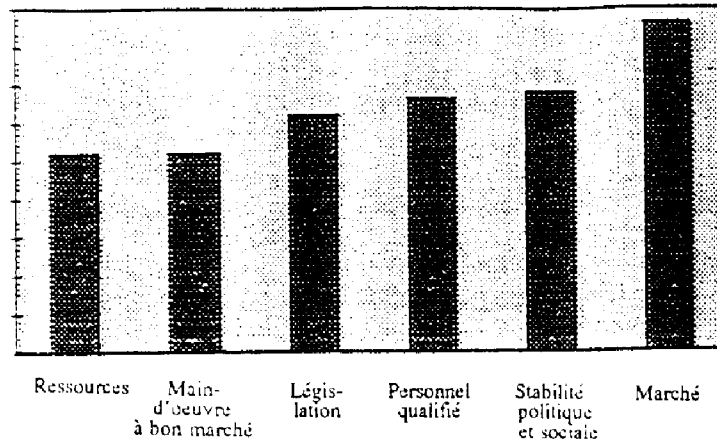
B. "Cibler" les investisseurs

23. Les programmes de promotion les plus fructueux sont axés sur des types bien précis d'investisseurs. Le "ciblage" permet notamment :

- a) De tenir dûment compte des objectifs nationaux (priorité donnée à certains secteurs, industries ou sous-régions, par exemple);
- b) De s'adresser aux investisseurs potentiels qui ont le plus de chances d'être attirés par les atouts du pays;
- c) D'affiner les efforts de promotion en fonction des intérêts de certains groupes d'investisseurs;
- d) D'économiser de l'argent, les budgets de promotion de l'investissement étant limités.

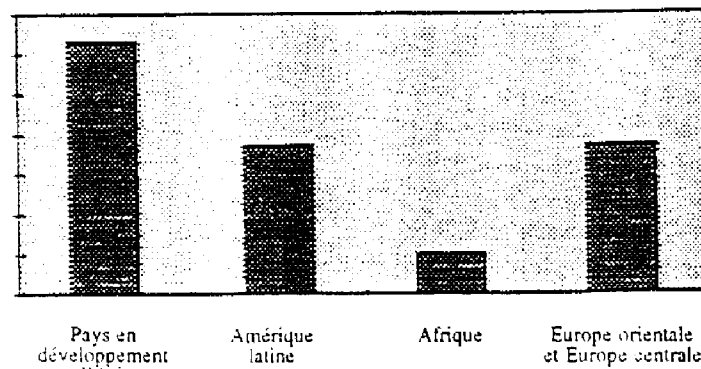
³Voir CNUCED, Foreign Direct Investment in Africa, Current Studies, Series A, No 28.

Figure 1. Les principaux atouts d'un pays aux yeux des investisseurs



De 0 (sans importance) à 5 (très important)

Figure 2. Les perspectives d'investissement selon les investisseurs



De 0 à 10 (priorité absolue)

Source : International Investment: Towards the Year 2001, Nations Unies, 1997,

No de vente : GV.E.97.05.

24. Il y a quelque 40 000 sociétés transnationales : par où commencer ? Il faut d'abord prendre en considération les sociétés et les pays qui investissent déjà dans le pays d'accueil : y réinvestissent-ils leurs gains ? Pourraient-ils investir davantage ? Pourraient-ils investir dans des activités ayant une plus grande valeur ajoutée ? On peut ensuite examiner les types d'investissements réalisés dans d'autres pays d'accueil possédant des atouts similaires : pourquoi les investisseurs donnent-ils la préférence à ces pays ? Les réponses à ces questions permettent de mesurer l'efficacité de la politique et du régime d'investissement, et de voir dans quels domaines on peut les améliorer.

25. Les investisseurs régionaux constituent également un groupe important, en particulier en Asie et en Amérique latine où les flux intrarégionaux représentent une part notable et croissante de l'IED. Près de 40 % du stock d'IED dans les pays en développement d'Asie sont originaires de pays en développement de la même région. Depuis le début des années 90, l'investissement intrarégional en Amérique latine a représenté environ 7 milliards de dollars E.-U., la majeure partie des flux provenant du Chili, du Brésil et de l'Argentine. En ce qui concerne l'investissement Sud-Sud, l'accent devrait être mis sur les petits et moyens investisseurs, qui ont souvent des besoins différents de ceux des pays d'origine traditionnels. Les expatriés entrent dans cette catégorie d'investisseurs.

26. Des stratégies de ciblage plus dynamiques peuvent être mises en oeuvre pour attirer des industries volantes ou en perte de vitesse. Les industries volantes ne sont pas attachées à un lieu donné (ni les ressources, ni le marché ne sont déterminants pour elles) et sont généralement tournées vers l'exportation. Les entreprises s'implantent là où elles peuvent obtenir un avantage concurrentiel par rapport à d'autres sur certains marchés régionaux ou mondiaux. Par exemple, des entreprises fabriquant des textiles peuvent créer des usines dans des pays bénéficiant de privilèges commerciaux spéciaux sur les marchés de pays tiers auxquels elles n'auraient pas accès autrement. Quelques pays ont mené une stratégie fructueuse de promotion de l'investissement en devenant les "portes" des marchés régionaux. Beaucoup d'autres ont créé des zones franches industrielles pour attirer les industries volantes, avec plus ou moins de succès.

27. Les industries en déclin voient leurs ventes diminuer sur les marchés parvenus à maturité et augmenter sur les marchés mondiaux. Les entreprises ne délocalisent pas nécessairement, mais développent leurs opérations dans le monde grâce à l'IED, qui est généralement axé sur la recherche de nouveaux marchés. Ces entreprises, qui suivent une stratégie à long terme d'expansion à l'étranger, sont donc des cibles toutes désignées pour les efforts de promotion de l'investissement, en particulier dans le cas des grands pays d'accueil.

28. Les pays en développement ayant de petits marchés ont plus de chances de réussir en misant sur des activités intra-industrielles, en particulier la fabrication de composants. L'essor de la production internationale intégrée offre également des "créneaux fonctionnels" aux pays en développement dans des domaines comme la comptabilité, le traitement des données et la programmation d'applications logicielles.

29. Des groupements régionaux tels que l'ANASE ont encouragé collectivement l'investissement dans des activités intra-industrielles complémentaires. Par exemple, dans l'industrie automobile, les moteurs sont fabriqués dans un pays et les transmissions dans un autre. Cette stratégie est menée par marque et vise des entreprises particulières au niveau sous-régional. Une stratégie analogue a été suivie sans grand succès en Amérique latine, mais vu l'importance croissante de la production internationale intégrée, elle mérite peut-être d'être étudiée de plus près.

30. Une autre solution consiste à définir les lacunes de l'industrie nationale et à cibler des entreprises étrangères pouvant épauler les entreprises locales grâce à des relations interindustrielles verticales, d'où un renforcement des compétences techniques et des capacités de production du pays.

31. Bref, qui dit ciblage dit sélection d'industries, d'entreprises et d'activités, ainsi que de pays d'origine. Des recherches approfondies sont nécessaires pour repérer les entreprises qui pourraient investir dans le pays, et pour trouver les moyens de concilier les besoins des investisseurs et les objectifs de développement.

32. Une enquête faite par la CNUCED en 1996 auprès de 80 organismes de promotion de l'investissement du monde entier montre que 73 % d'entre eux procèdent avec méthode pour recenser et attirer les investisseurs potentiels et évaluer leurs atouts économiques et financiers. Seulement 28 % des organismes des pays en développement ont des systèmes informatisés reliés à des bases électroniques de données à l'étranger, contre 53 % pour ceux des pays développés.

33. En gros, la moitié des organismes considérés font des études de faisabilité. Ces études sont utiles dans la mesure où elles fournissent les données dont les investisseurs ont besoin, mais elles coûtent cher, prennent du temps et doivent être mises à jour périodiquement en fonction de l'évolution des conditions économiques et commerciales. En tout état de cause, les investisseurs étrangers se fondent souvent sur leurs propres calculs.

C. Faciliter l'investissement

34. Des organismes de promotion de l'investissement existent dans la plupart des pays. Créée en 1995 pour permettre un échange d'informations sur les meilleures pratiques en matière de promotion de l'investissement, la "World Association of Investment Promotion Agencies" (WAIPA) (Association mondiale des organismes de promotion de l'investissement) compte une centaine de membres. Généralement, les organismes de promotion de l'investissement font partie du secteur public et relèvent d'un ministère, mais il peut également s'agir d'organismes gouvernementaux autonomes, d'organismes mixtes (secteur public/secteur privé) ou d'organismes entièrement privés.

35. Un organisme de promotion de l'investissement réalise un large éventail d'activités dont, premièrement, les diverses activités généralement liées à la création d'une image de marque et à l'exécution de campagnes de promotion des investissements - diffusion d'ouvrages promotionnels, publicité dans les médias internationaux, participation à des forums sur l'investissement, etc.

Deuxièmement, il réalise des activités concernant la recherche et la sélection d'investisseurs : identification d'investisseurs potentiels, établissement de descriptifs de projet d'investissement et d'études de faisabilité, établissement de contacts directs avec des investisseurs potentiels, mobilisation de toutes les compétences commerciales nécessaires à l'aboutissement d'un projet d'investissement. Les plus grands organismes de promotion disposent de bureaux à l'étranger afin de pouvoir agir directement sur l'investissement.

36. Troisièmement, un organisme de promotion de l'investissement peut faire office d'organisme multiservices chargé d'aider les investisseurs pendant la phase de démarrage d'un projet. Les investissements étrangers font parfois l'objet d'un processus de sélection, d'approbation et d'enregistrement qui, sans que cela soit une fatalité, est souvent dans la pratique fastidieux ou long, en particulier pour les nouveaux investisseurs et les petites entreprises. Dans de nombreux pays, ce processus a été considérablement rationalisé, mais même des obstacles institutionnels mineurs à l'entrée peuvent être préjudiciables à un climat politique et législatif par ailleurs globalement attractif. Un organisme de promotion de l'investissement peut ainsi aider un investisseur à satisfaire aux critères d'investissement, puis coordonner la délivrance des permis et agréments devant être obtenus des divers organismes ou services gouvernementaux compétents. Dans la mesure où, en accélérant la procédure documentaire en général, un organisme de promotion de l'investissement a une action bénéfique sur le processus de démarrage, les investisseurs sont souvent prêts à payer pour le service qui leur est ainsi proposé.

37. Quatrièmement, cet organisme peut offrir un certain nombre de services courants aux investisseurs une fois l'investissement approuvé. Par exemple, il peut, contre rémunération, les aider à obtenir les raccordements de téléphone, d'électricité, d'eau et d'assainissement nécessaires. En fait, un amortissement intégral des coûts d'infrastructure est possible dans les zones industrielles bien conçues. Outre qu'ils sont une source de revenus, les services fournis aux investisseurs donnent l'image d'un pays accueillant et permettent aux investisseurs de bénéficier des mêmes conditions que les entreprises locales. De plus, des investisseurs satisfaits non seulement réinvestissent dans le pays, mais peuvent aussi être ses meilleurs ambassadeurs auprès de nouveaux investisseurs.

38. Nombre de ces tâches exigent des compétences que l'on ne trouve pas facilement dans le secteur public. Par exemple, une promotion efficace de l'investissement nécessite des compétences en matière de commercialisation, et une expérience de la gestion d'entreprise est nécessaire pour offrir des services efficaces aux investisseurs. Les gouvernements risquent de sous-estimer l'importance de ces compétences, en particulier lorsque les organismes de promotion de l'investissement sont issus de services gouvernementaux dotés d'un personnel possédant une formation davantage administrative que spécialisée.

39. Parmi les différentes fonctions d'un organisme de promotion de l'investissement, les services aux investisseurs et la facilitation de l'investissement sont les plus importantes. Ils permettent de convertir une intention ou un projet en investissements effectifs et garantissent la

satisfaction des investisseurs pendant toute la durée de l'investissement ("service après vente").

D. Questions

40. Les questions à débattre seraient les suivantes :

- a) Le ciblage accroît-il les effets bénéfiques à long terme sur le développement des investissements étrangers directs (IED), ou le marché assure-t-il une meilleure répartition des IED entre les différents secteurs ?
- b) Comment les pays d'origine peuvent-ils améliorer leurs programmes d'information et de services d'appui destinés à leurs investisseurs ?
- c) Quelle analyse peut-on faire de la promotion et du ciblage de l'investissement à un niveau régional ?
- d) Les zones économiques spéciales - essentiellement des zones franches industrielles -, les districts industriels et les technopoles se sont multipliés dans le monde : on en compte actuellement plus de 800. Quelle est leur efficacité en matière de promotion des IED ?
- e) Quelle analyse peut-on faire de la pratique consistant à associer les entreprises du pays d'accueil au ciblage des investisseurs étrangers ?

41. Les discussions pourraient également porter sur d'autres questions, concernant plus spécialement les organismes de promotion de l'investissement :

- a) Quelle est l'efficacité des divers instruments utilisés : campagnes de publicité et campagnes auprès des médias; descriptifs de projet et études de faisabilité; forums et missions d'investissement; établissement de contacts directs avec des investisseurs ou des groupes spécifiques; facilitation et "service après vente" ?
- b) L'enquête de la CNUCED indique que 82 % des organismes de promotion de l'investissement aident les investisseurs à obtenir les permis et autorisations d'établissement. Dans le même temps, 55 % de ces organismes font également un travail de sélection. Dans 28 % des pays, la sélection de l'investissement est réalisée par un autre service gouvernemental. Les organismes de promotion de l'investissement peuvent-ils à la fois sélectionner l'investissement et le faciliter ?
- c) Les organismes de promotion de l'investissement sont-ils plus efficaces lorsqu'ils font partie de l'appareil gouvernemental ou lorsqu'ils lui sont extérieurs ?
- d) De quelle expérience dispose-t-on en matière de services lucratifs et autres mécanismes d'autofinancement ?
- e) Les organismes de promotion de l'investissement peuvent-ils faciliter l'établissement de liens entre les investisseurs étrangers et les fournisseurs locaux ?

II. PROMOTION DE L'INVESTISSEMENT DIRECT A L'ETRANGER

42. La promotion de l'investissement direct à l'étranger était traditionnellement l'apanage des pays développés, mais ces dernières années un certain nombre de pays en développement et de pays en transition ont eux aussi commencé de promouvoir les investissements extérieurs de leurs entreprises, afin d'améliorer leur accès aux ressources, aux technologies et aux marchés étrangers ⁴.

43. Tous les pays de l'OCDE encouragent l'investissement direct à l'étranger, essentiellement de trois façons : information et assistance technique; soutien financier et incitations fiscales; et garantie des investissements (voir le tableau 2).

Tableau 2

Programmes de promotion des investissements directs à l'étranger des pays membres de l'OCDE, début des années 90

Pays	Information et assistance technique					Financement		Assurance
	Information	Etablissement de contacts	Missions	Etudes de faisabilité	Elaboration et démarrage de projets	Fonds propres	Prêts	Garanties
Australie	•	•	•	•				
Autriche	•					•	•	•
Belgique	•	•				•	•	•
Canada	•	•	•	•	•	•		
Danemark						•	•	•
Finlande	•		•	•	•	•	•	•
France	•			•	•	•	•	
Allemagne	•	•	•	•	•	•	•	•
Italie	•	•	•	•	•	•	•	•
Japon	•	•	•	•	•	•	•	•
Pays-Bas	•	•	•	•		•	•	•
Nouvelle-Zélande	•	•		•		•		
Norvège	•	•	•	•	•		•	•
Portugal	•	•	•				•	
Espagne	•	•	•			•	•	•
Suède	•	•		•		•	•	
Suisse	•	•	•	•	•	•	•	•
Royaume-Uni						•	•	•
Etats-Unis	•	•	•	•	•		•	•

Source : OCDE, Promouvoir l'investissement direct étranger dans les pays en développement (Paris : OCDE, 1993).

⁴Pour une analyse plus approfondie de ces raisons, voir CNUCED, World Investment Report 1995: Transnational Corporations and Competitiveness (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.95.II.A.9), chap. VII.

44. La forme la plus courante de promotion, pour les pays développés comme pour les pays en développement, concerne l'information et l'assistance technique. L'information est diffusée au moyen de publications, de séminaires, de téléconférences, de foires commerciales et de l'envoi (et l'accueil) de missions d'investissement. L'assistance technique consiste principalement en un appui partiel à la réalisation d'études de faisabilité et aussi parfois en un appui au démarrage de projets, en particulier dans le cas de petits investisseurs ou d'investisseurs peu expérimentés - elle peut alors concerner l'établissement des documents juridiques, l'adaptation de la technologie aux conditions locales, la formation de cadres et d'employés dans le pays d'accueil.

45. Dans la moitié environ des pays de l'OCDE, un soutien financier peut être obtenu d'une institution de financement du développement, d'un type ou d'un autre, qui combine l'aide aux pays en développement avec un soutien - généralement sous la forme de prêts, de participation au capital ou de cofinancement - à l'exécution de projets d'IED privés. L'Union européenne offre l'exemple d'une approche régionale de l'aide au développement liée aux IED. En outre, quelques pays en développement, dont la République de Corée, l'Inde, Singapour, la Thaïlande, la Malaisie et la Province chinoise de Taïwan, fournissent un soutien financier direct et, dans certains cas, aussi des incitations fiscales, pour encourager les investissements extérieurs directs souhaités.

46. Des programmes nationaux de garantie des investissements existent dans la plupart des pays développés, qui couvrent les risques d'expropriation, de guerre et de rapatriement. Beaucoup de ces programmes imposent que les IED assurés procurent au pays d'origine des avantages économiques tels que création d'emplois ou accroissement de recettes, ou servent d'autres intérêts nationaux. Des programmes analogues existent dans les pays en développement, mais ils sont plus modestes. La création en 1985 de l'Agence multilatérale de garantie des investissements a quelque peu atténué la nécessité pour chaque pays de disposer d'un programme national.

47. La plupart des pays en développement n'encouragent pas l'investissement direct à l'étranger. Une raison évidente en est peut-être que cela ne leur est guère nécessaire. Bien qu'appréciable et en augmentation, le nombre de sociétés transnationales originaires des pays en développement reste relativement faible. La grande majorité des entreprises produisent pour le marché intérieur et desservent les marchés mondiaux en exportant (cela vaut pour tous les pays, mais plus particulièrement pour les pays en développement). Il n'existe donc qu'une très faible demande de mesures de promotion. Toutefois, cette demande pourrait être latente, car de nombreux pays en développement appliquaient, récemment encore, des politiques réglementaires restrictives pour empêcher les capitaux d'investissement de s'expatrier. Les pays appliquant un contrôle des changes sont confrontés à un dilemme en matière de libéralisation des investissements directs à l'étranger.

48. Même lorsque la réglementation et la politique générale ont un effet neutre sur l'investissement extérieur direct, comme c'est de plus en plus souvent le cas dans les pays en développement et les pays en transition, il faut néanmoins se demander si des mesures de promotion sont nécessaires. De telles mesures peuvent contribuer à fausser les marchés et encourager les

entreprises à accroître prématurément leur production à l'étranger, avant d'avoir acquis la maîtrise des capacités technologiques de base nécessaires pour bien investir à l'extérieur. Par exemple, une entreprise peut être très performante au niveau de la production, mais manquer de compétences dans d'autres domaines tels que la conception, la commercialisation ou les relations avec les fournisseurs (tous éléments qui sont importants pour réussir dans les pays développés à économie de marché). Même de grandes entreprises peuvent être confrontées à de tels problèmes, comme en témoigne l'expérience d'entreprises coréennes dont certaines ont réorienté leurs investissements initiaux aux Etats-Unis vers d'autres pays d'accueil - par exemple le Mexique - offrant des conditions commerciales analogues à celles de leur pays d'origine. Dans d'autres cas, des entreprises ont investi à l'étranger au lieu de moderniser leurs installations locales, pour s'apercevoir ensuite qu'elles étaient prisonnières d'une technologie dépassée (ainsi que d'une production à bas coût de revient et à faible valeur ajoutée) et qu'elles n'étaient plus compétitives sur leur propre marché.

49. En bref, les préoccupations stratégiques des entreprises des pays en développement peuvent être différentes de celles des entreprises des pays développés pour ce qui est de l'investissement direct à l'étranger. Les autorités de Singapour encouragent cet investissement en Asie, en partie parce qu'elles estiment que les entreprises singapouriennes qui souhaitent commencer d'investir à l'étranger trouveront plus facile d'investir d'abord dans la région, avant d'envisager une stratégie mondiale.

50. Les questions à débattre seraient notamment les suivantes :

- a) Quelle est l'efficacité des diverses catégories d'activités de promotion de l'investissement extérieur - information, assistance technique, financement, assurance ?
- b) Dans de nombreux pays, la promotion de l'investissement à l'étranger dépend souvent de plusieurs institutions nationales. Sera-t-il préférable qu'elle ne dépende que d'un seul et unique organisme ?
- c) Devrait-il exister une plus grande coopération entre les organismes de promotion de l'investissement intérieur et les organismes de promotion de l'investissement extérieur ?

III. INCITATIONS A L'INVESTISSEMENT

51. Les gouvernements utilisent des incitations pour attirer les IED, les orienter vers les industries ou les régions souhaitées, ou en influencer la nature - par exemple, recherche d'investissements à forte intensité de technologie. Il existe trois catégories d'incitations :

- a) Les incitations fiscales, qui réduisent la charge fiscale imposée à un investisseur étranger. Les plus courantes sont les exonérations fiscales temporaires, mais il peut également s'agir de taux réduits d'imposition de toutes sortes, y compris pour les droits d'importation;

- b) Les incitations financières, par lesquelles on contribue au financement de nouveaux investissements ou à l'amortissement des coûts d'équipement ou d'exploitation. Les catégories les plus courantes sont les subventions publiques, les crédits bonifiés, les participations publiques au capital et l'assurance à taux préférentiels;
- c) Les autres mesures d'encouragement comprennent la formation de travailleurs locaux, la fourniture d'infrastructures spécialisées, certains services subventionnés, des préférences commerciales et un traitement préférentiel en matière de change ou de devises.

52. La diversité des incitations et le nombre de pays qui en proposent se sont considérablement accrus ces dix dernières années. Le secteur manufacturier reste le secteur de prédilection, bien que quelques gouvernements s'attachent à promouvoir l'investissement dans l'agriculture, la pêche, l'exploration pétrolière et les industries extractives, l'hôtellerie et le tourisme. De plus en plus, les pays orientent l'investissement vers des secteurs à dominante technologique et à forte valeur ajoutée (électronique, robotique, logiciels, etc.) et vers des projets d'infrastructure. Quelques pays encouragent également l'implantation sur leur territoire de fonctions spécifiques de l'entreprise - par exemple, établissement d'un siège régional.

53. D'une manière générale, les pays développés préfèrent les incitations financières aux incitations fiscales (en partie parce que celles-ci doivent être approuvées par voie parlementaire), tandis que les pays en développement ont davantage recours aux incitations fiscales (essentiellement parce qu'ils n'ont pas les moyens d'offrir des incitations financières).

54. Parmi les incitations fiscales, les pays développés semblent préférer les abattements pour amortissement accéléré et l'application de déductions spécifiques au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés. Dans les pays en développement, les exonérations fiscales temporaires, les exonérations de droits d'importation et la rétrocession de droits de douane sont les mesures les plus courantes. Les exonérations fiscales temporaires sont le plus souvent applicables jusqu'à cinq ans après le lancement d'un investissement, mais la période peut aller jusqu'à 10 ans et parfois même 25 ans. Des concessions tarifaires sont accordées pour des périodes généralement comprises entre 5 et 10 ans, mais qui peuvent aller de 15 à 25 ans pour de grands projets.

55. Les incitations financières dans les pays en développement consistent essentiellement en prêts subventionnés, en garanties de prêts et en subventions publiques. Par exemple, dans un pays à faible revenu, les investisseurs étrangers pourront se voir proposer un ensemble d'incitations financières pouvant comprendre les éléments suivants : subventions pour la formation de main-d'oeuvre au cours de la première année d'un investissement dans le secteur manufacturier; garanties de prêts sur une ligne de crédit internationale; participation publique au capital, si nécessaire; jusqu'à 10 % de subventions sur les salaires annuels; et jusqu'à 15 % d'abattement sur les coûts d'électricité, d'eau et d'assainissement pour des installations industrielles.

56. Enfin, le nombre et la diversité des autres incitations se sont considérablement accrus ces dernières années. Des infrastructures et des services subventionnés sont souvent proposés aux entreprises qui investissent dans des zones franches industrielles, des districts industriels ou des technopoles. En outre, la fourniture de services d'information, de services consultatifs et de services de gestion, ainsi que la formation et divers types d'assistance technique à prix subventionnés ou gratuite sont une autre forme courante d'incitations qui, dans de nombreux pays, visent souvent les petites entreprises, le transfert de la technologie ou les régions sous-développées.

57. Dans les pays en développement, les incitations à l'investissement ont pour objet de compenser l'incapacité des marchés du pays d'accueil d'offrir des taux de rendement suffisamment attrayants pour pouvoir profiter pleinement des divers avantages que procurent les IED. Ces avantages concernent notamment le capital et l'emploi, et aussi des gains à plus long terme tels que le transfert de technologie et de compétences de gestion, l'amélioration des qualifications des travailleurs et l'accès aux marchés mondiaux grâce aux réseaux commerciaux intragroupes. Enfin, un premier investissement peut conduire à des investissements réguliers de la part d'un même investisseur ou amener d'autres entreprises à investir également, créant ainsi des effets d'agglomération.

58. Toutefois, dans tous ces cas, il n'est manifestement pas dans l'intérêt général que ce qui est accordé en incitations excède la valeur des avantages qu'en retire le pays. De récents exemples ont montré que des mesures d'incitation tout à fait extravagantes pouvaient être accordées dans le secteur automobile ou le secteur électronique ⁵.

59. Il apparaît également que la capacité d'appliquer efficacement des mesures d'encouragement varie considérablement d'un pays à un autre, en raison des pressions qui peuvent s'exercer pour que les incitations soient supérieures à ce qui est justifié ou parce que les capacités administratives pour une exécution et un suivi efficaces laissent à désirer.

60. Enfin, et d'une manière plus générale, il faut veiller à ce que les incitations soient conformes aux besoins du pays d'accueil et non pas chercher à égaler les encouragements proposés dans d'autres pays. Une autorité publique disposant d'une assise financière solide aura manifestement beaucoup plus de chances qu'une autre moins bien lotie de répondre aux critères fixés par un investisseur étranger. Dans ce genre de concurrence, les pays pauvres sont relativement désavantagés.

61. Etant donné le dilemme inhérent à la concurrence que suscitent les IED - les pays ayant tendance à renchérir les uns sur les autres en matière d'incitations à l'investissement -, les gouvernements agiraient dans l'intérêt collectif en s'entendant sur le principe d'une limitation du montant de ces incitations. En tout état de cause, les pays qui n'ont pas besoin de recourir

⁵Pour des exemples, voir CNUCED, Incentives and Foreign Direct Investment (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.96.II.A.6, 1996).

à des mesures d'incitation pour attirer les IED devraient faire preuve de plus de retenue.

62. Les questions à débattre seraient notamment les suivantes :

- a) Les enquêtes montrent que les incitations monétaires n'interviennent que relativement peu dans les choix d'implantation des investisseurs étrangers par rapport à d'autres éléments de décision tels que la dimension et la croissance du marché, les coûts de production, le niveau des compétences, la stabilité politique et économique et la réglementation. Quelle est l'efficacité des incitations par rapport à d'autres activités de promotion ?
- b) Les incitations sont-elles proposées à partir d'une analyse coûts-avantages approfondie ou simplement pour offrir les mêmes conditions que d'autres pays ?
- c) Lorsque deux pays se situent à un même niveau de développement, le fait que l'un offre des incitations et l'autre non pourrait influencer sur les choix d'implantation des investisseurs étrangers. Une telle concurrence est-elle réelle, ou bien serait-il préférable pour les pays de se concentrer sur les données fondamentales de l'économie ?
- d) Les investisseurs demandent fréquemment à bénéficier de mesures d'incitation spéciales, ce à quoi les gouvernements répondent souvent favorablement. Est-il plus efficace de proposer un ensemble d'incitations de caractère général ou de négocier au cas par cas en fonction des particularités du projet d'investissement considéré ?
- e) La coopération internationale peut-elle contribuer à une plus grande transparence en matière d'encouragements à l'investissement ?
