



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/COM.2/AHM.1/2
18 septembre 2006

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

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

Réunion spéciale d'experts sur la promotion des
politiques d'investissement, en particulier
dans l'optique du développement

Genève, 23 et 24 novembre 2006

ORIENTATION DES POLITIQUES POUR LA PROMOTION
DE L'INVESTISSEMENT

Note du secrétariat de la CNUCED*

Résumé

Il est largement reconnu que l'investissement étranger direct (IED) joue un rôle important dans les efforts déployés par les pays pour parvenir à un développement et à une croissance économiques soutenus. Les pays en développement, y compris les PMA, et les pays en transition redoublent d'efforts pour attirer l'IED et en tirer profit. La présente note examine la question de l'orientation des politiques pour la promotion de l'investissement, le rôle des organismes de promotion de l'investissement (OPI) en tant qu'agents du changement, les outils et les instruments, les meilleures pratiques telles qu'elles ressortent des expériences nationales, et les enseignements tirés des activités de coopération technique de la CNUCED.

* Le présent document a été soumis à la date ci-dessus en raison de retards dans le traitement de la documentation.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
INTRODUCTION	3
I. L'ORIENTATION DES POLITIQUES ET SES PRINCIPAUX ACTEURS.....	3
A. Définition	3
B. Acteurs principaux	4
C. Le rôle unique des organismes de promotion de l'investissement	5
II. COMMENT ORGANISER LES OPI POUR L'ORIENTATION DES POLITIQUES.....	7
A. Dotation en personnel/externalisation	8
B. Équipes chargées de l'orientation des politiques	9
C. Suivi et évaluation	10
III. INSTRUMENTS ET PRATIQUES DE PROMOTION DES POLITIQUES D'INVESTISSEMENT	10
A. Évaluation de l'environnement des investissements et sources d'information	10
B. Voies de communication	13
IV. LA PROMOTION DES POLITIQUES D'INVESTISSEMENT PAR LES MÉCANISMES D'INTÉGRATION RÉGIONALE.....	16
V. THÈMES DE RÉFLEXION POUR LES EXPERTS.....	18

INTRODUCTION

1. Le rapport de la Commission de l'investissement, de la technologie et des questions financières connexes de la CNUCED sur sa dixième session renvoie au Consensus de São Paulo, adopté à la onzième session de la Conférence, et indique que la CNUCED devrait «soutenir les efforts déployés par les pays en développement et les pays en transition pour attirer l'IED et en tirer un meilleur parti, notamment en les aidant à concevoir et à appliquer des politiques d'investissement et en leur apportant son concours pour se doter d'une législation et d'une réglementation conformes à leur stratégie de développement»¹. Il indique également que, pour que les gouvernements puissent mettre en œuvre leur politique d'investissement, «la volonté politique doit s'accompagner de nombreuses décisions stratégiques visant à ce que les initiatives lancées soient soutenues, adoptées et concrétisées».

2. Ces dernières années, la libéralisation de l'investissement étranger direct (IED) a entraîné une multitude de changements favorables au sein des régimes nationaux de réglementation en réduisant les obstacles aux entrées d'IED, en améliorant le traitement réservé aux investisseurs étrangers et en renforçant le fonctionnement des marchés. La concurrence pour l'IED a incité de nombreux gouvernements à «vendre» leur pays², souvent par le biais de leurs OPI, et à adopter des politiques proactives pour attirer l'IED. Toutefois, lorsque ces changements ont lieu, il arrive souvent que l'application des lois et règlements adoptés par les gouvernements, en particulier dans les pays en développement et les pays en transition, pour améliorer le climat des affaires, se heurte à des difficultés. La bureaucratie et les lenteurs administratives en font partie. Comme le soulignent de nombreux examens des politiques d'investissement menés par la CNUCED, non seulement il faut introduire des réformes pour créer un contexte propice à l'investissement, mais il faut aussi pouvoir appliquer de manière effective les politiques déjà en place.

3. En se lançant dans la promotion des politiques d'investissement, les OPI peuvent contribuer à améliorer le climat des affaires. La présente note examine la façon dont ces organismes peuvent tirer parti de la promotion des politiques pour encourager les gouvernements à créer un cadre propice à l'investissement. Elle traite des questions spécifiques à la promotion des politiques d'investissement ainsi que des compétences et des outils qui seront nécessaires aux responsables de l'application de ces politiques pour créer un consensus en vue de leur adoption et de leur application. Enfin, la présente note présente quelques meilleures pratiques tirées des études et des travaux de recherche de la CNUCED ainsi que de l'expérience des OPI en matière d'incitation à la réforme des politiques.

I. L'ORIENTATION DES POLITIQUES ET SES PRINCIPAUX ACTEURS

A. Définition

4. On entend par orientation des politiques le déploiement stratégique d'un large ensemble d'outils visant à influencer sur l'évolution des réglementations, des lois et des politiques

¹ Rapport de la Commission de l'investissement, de la technologie et des questions financières connexes sur sa dixième session, 6-10 mars 2006 (TD/B/COM.2/71), annexe II.

² Wells, L. T. et A. G. Wint (1990), «Marketing a country: Promotion as a tool for attracting foreign investment», Occasional Paper 1 (Washington, D.C.: Foreign Investment Advisory Service).

gouvernementales. Pour les OPI et leurs clients, cela peut se traduire par des changements d'orientation qui ont des incidences sur les questions intéressant les investisseurs existants ou potentiels (y compris, par exemple, les politiques affectant le commerce, l'investissement, le travail, l'immigration, les droits fonciers, etc.). L'orientation des politiques ne s'entend pas, toutefois, des efforts destinés à obtenir un traitement préférentiel pour une entreprise donnée ou de la fourniture par un OPI d'une assistance pour régler des problèmes liés aux activités courantes d'une entreprise.

5. D'après une étude de la CNUCED, près de 80 % des OPI mènent des activités d'orientation des politiques sous une forme ou sous une autre. Cela est particulièrement vrai dans le cas des pays les moins avancés (PMA)³ et dans les pays en transition⁴. Les OPI doivent avoir un objectif en vue lorsqu'ils essayent de provoquer un changement. Cela signifie souvent qu'ils préconisent des mesures visant à rendre le contexte des investissements plus attractif pour les investisseurs potentiels.

6. Ces efforts peuvent prendre la forme d'une démarche personnelle et directe visant à faire connaître des préférences en matière de politiques aux responsables gouvernementaux, que ce soit en privé dans le cadre d'entretiens ou en public dans le cadre de conférences et de séminaires qui sont organisés par des gouvernements ou auxquels participent des responsables gouvernementaux. Ils peuvent se faire par écrit ou oralement, être réguliers ou intermittents et mettre l'accent sur une question particulière ou au contraire être l'expression plus large de préférences en matière d'action. Ils peuvent aussi prendre la forme d'une influence sur l'opinion publique, ce qui est une façon plus indirecte d'influer sur les gouvernements en fournissant des informations ou en prenant position dans des instances non gouvernementales qui peuvent avoir un impact sur la façon dont pensent les responsables gouvernementaux. Ces efforts peuvent aussi impliquer de partager des informations sur les positions en matière d'action publique, de signer des articles de presse sur les questions en jeu ou de financer l'élaboration de rapports ou l'organisation de conférences par des organismes réputés chargés de l'élaboration des politiques sur des thèmes en rapport avec la question en jeu.

B. Acteurs principaux

7. Pour comprendre ce qu'est l'orientation des politiques, il faut notamment se demander qui s'en charge. Généralement, les responsables gouvernementaux eux-mêmes, qui sont à juste titre considérés comme les cibles des mesures d'orientation des politiques, font aussi partie des acteurs de ces mesures, car ils ne se contentent pas de concevoir et d'exécuter les politiques mais doivent aussi défendre leurs propositions devant leurs homologues nationaux et étrangers, qui peuvent avoir des priorités et des publics différents.

³ Quarante-neuf pays sont actuellement considérés par l'ONU comme des PMA. Les critères retenus sont les suivants: a) faible revenu, mesuré par le PIB par habitant; b) ressources humaines limitées, mesurées par un indice composite (indicateur physique révisé de la qualité de la vie); c) faible diversification économique.

⁴ CNUCED, 2002, *The World of Investment Promotion at a Glance; A Survey of Investment Promotion Practices* (UNCTAD/ITE/IPC/3), p. 14 et 15.

8. Parmi les acteurs de l'orientation des politiques peuvent figurer une multitude de parties prenantes allant des chambres de commerce aux investisseurs étrangers en passant par les entreprises locales, les associations professionnelles, les cellules de réflexion et les fondations, les syndicats, les associations de consommateurs et autres ONG, les médias, les ministères de l'économie, du commerce, des finances, de la technologie, etc. Tous ces acteurs ne sont pas directement concernés par la question de politique à l'examen et peuvent avoir des positions et des avis différents. Selon la question en jeu, ces acteurs peuvent devenir des alliés ou des adversaires des OPI. Cela dépend en grande partie de la manière dont l'OPI formule ses arguments et parvient à créer une équipe disposée à travailler comme une seule force.

9. L'objectif des OPI, à savoir l'élaboration de politiques gouvernementales favorables à l'investissement, est aussi souvent poursuivi par les chambres de commerce représentant des investisseurs étrangers, les entreprises étrangères déjà présentes dans le pays, les ONG de consommateurs et les groupes à but non lucratif œuvrant en faveur de la bonne gouvernance et de la transparence, et les cellules de réflexion nationales et étrangères qui sont favorables au libre-échange et à l'investissement.

10. Les ambassades de pays dont sont originaires les principaux investisseurs étrangers sont une autre source de coopération en vue de l'orientation des politiques. Les cellules de réflexion, les fondations, les groupes de recherche universitaires et d'autres organisations encore peuvent avoir des programmes favorables au libre-échange et à l'investissement, le choix des consommateurs et la concurrence intérieure pour les biens et les services. Lorsque ces groupes ne sont pas fortement représentés dans le pays, les OPI peuvent nouer des liens avec des groupes internationaux, par exemple par le biais d'Internet, de la participation à des conférences ou de visites.

11. Au sein du gouvernement, les meilleurs alliés des OPI pour de nombreuses questions se trouvent dans les ministères de l'économie, des finances, du commerce et de la technologie, qui prient l'IED pour la création d'emplois, les recettes fiscales, les liens commerciaux bilatéraux et le transfert de compétences qu'il peut générer. Même si tous ces ministères ont d'autres priorités que l'amélioration du contexte de l'IED, leur porte devrait toujours rester ouverte aux défenseurs de l'IED.

C. Le rôle unique des organismes de promotion de l'investissement

12. Les OPI sont responsables de la promotion des investissements étrangers directs dans une région géographique donnée. Un grand nombre d'entre eux sont des organismes publics, même s'il existe aussi des organismes semi-privés ou privés. Si la plupart des pays disposent d'un OPI au niveau national, il existe aussi des OPI au niveau infranational ou, au contraire, au niveau supranational, couvrant plusieurs pays. Nombre de ces OPI sont apparus à la fin des années 80 et dans les années 90, parallèlement à l'augmentation de l'investissement étranger direct (IED) au niveau mondial et à l'intensification correspondante de la concurrence pour l'IED, qui ont accompagné les nombreuses mesures de libéralisation adoptées par les gouvernements du monde entier, rendant l'accès aux marchés étrangers plus facile pour les investisseurs.

13. Alors que le mandat général de la plupart des OPI est de promouvoir et d'attirer l'IED et d'appuyer le développement économique du pays, tous ne sont pas clairement et spécifiquement habilités à remplir des fonctions d'orientation des politiques. Toutefois, en raison de leur mandat,

qui implique de travailler avec le secteur privé pour promouvoir l'investissement, et non de se contenter d'appliquer des politiques, les organismes de promotion de l'investissement devraient être considérés comme des organismes particuliers appartenant à la fois au premier cercle du gouvernement, qui formule les politiques, et au milieu des affaires, qui prend les décisions d'investissement. Les OPI sont parfois chargés d'appliquer les politiques, mais ils influent aussi sur leur élaboration.

14. Lorsque les entreprises du secteur privé cherchent un partenaire pour promouvoir les réformes économiques, elles doivent se rappeler que «les OPI sont dans une position stratégique pour mener des activités d'orientation des politiques en raison de leur interface entre le secteur privé et le secteur public»⁵. Comme l'indique une étude de la CNUCED, «les OPI sont parfois appelés les avocats du secteur privé au sein du gouvernement; 80 % d'entre eux indiquent que la fourniture de conseils en matière de politiques fait partie de leurs tâches»⁶.

15. Si les OPI sont particulièrement bien placés pour influencer sur l'orientation des politiques, en coopération avec le secteur privé, ce rôle présente un paradoxe. D'une part, ils gagnent en prestige vis-à-vis des gouvernements, et donc sont de plus en plus à même de créer un contexte favorable aux investissements, s'ils peuvent se présenter comme les défenseurs des intérêts du secteur privé.

16. D'autre part, si les entreprises sont considérées comme la principale ou la seule composante des OPI, ces derniers perdent leur indépendance et ne peuvent assumer leur rôle d'intermédiaire honnête entre le gouvernement et le secteur privé. Ils deviennent alors beaucoup moins intéressants pour les entreprises, qui vont chercher d'autres moyens de pénétrer sur les marchés étrangers et de régler les problèmes réglementaires et juridiques. Pour réussir, les OPI doivent jouer les équilibristes, en s'efforçant de n'être ni les porte-parole du gouvernement, ni les représentants des intérêts du secteur privé. Parfois, ils courent le risque de devenir l'interlocuteur exclusif pour les traitements préférentiels – incitations fiscales, visas, même des terres – ou de ne défendre que les intérêts des gros investisseurs. C'était le cas, par exemple, du Conseil de l'investissement de Sri Lanka, qui «a principalement contribué à la création d'un contexte favorable aux nouveaux gros investisseurs – par exemple, il a fortement soutenu l'industrie pionnière du textile et de l'habillement et n'a pas aidé à améliorer la situation des investisseurs sri lankais petits et moyens en matière de réglementation, de fiscalité et de conditions d'exploitation. Dans une certaine mesure, il pourrait même avoir sapé les améliorations nécessaires en perpétuant un régime à deux vitesses dans lequel les gros investisseurs obtiennent des avantages bien supérieurs à ceux accordés aux petits et moyens investisseurs»⁷. De telles distorsions, dues aux activités des OPI, sont enregistrées dans un certain nombre de pays d'Asie et d'Afrique.

⁵ Jacques Morisset, 2003, «Does a Country Need a Promotion Agency to Attract Foreign Direct Investment?», p. 16.

⁶ CNUCED, 2001, «The World of Investment Promotion at a Glance: A Survey of Investment Promotion Practices», Advisory Studies 17, UNCTAD/ITE/IPC/3, p. 21.

⁷ CNUCED, 2004, Investment Policy Review – Sri Lanka.

17. Les OPI ont un rôle essentiel à jouer dans la promotion de réglementations relatives à l'investissement répondant à l'intérêt public et aux préoccupations nationales en matière de développement, y compris en ce qui concerne leur élaboration et leur administration courante, le but étant d'éviter qu'elles ne créent de charges superflues ou imprévues pour les investisseurs ou qu'elles ne deviennent un facteur de distorsion pour l'économie nationale.

18. Il importe de souligner qu'il existe de nombreux mécanismes au moyen desquels les OPI rendent compte au gouvernement, ce qui influe sur leur statut et leur pouvoir en tant qu'organismes publics ainsi que sur leur aptitude à peser sur les orientations. Certains OPI sont directement placés sous la plus haute autorité politique du pays et rendent compte au président ou au premier ministre. Souvent, cela leur donne plus d'influence, car ils ont l'oreille des principaux décisionnaires. Certains OPI relèvent du Ministère de l'investissement, comme c'est le cas par exemple en Égypte. À la mi-2004, le nouveau Gouvernement a créé le Ministère de l'investissement, ce qui a donné un nouveau dynamisme aux politiques et aux institutions relatives à l'investissement. La longue liste d'initiatives prises depuis montre que le Gouvernement égyptien est davantage à l'écoute des investisseurs et répond plus rapidement à leurs préoccupations⁸. D'autres OPI prennent la forme d'un service ou d'un département au sein d'un grand ministère qui ne compte pas les questions relatives à l'investissement au rang de ses priorités directes, comme le Ministère du commerce, de l'économie, de la planification ou des finances. Ces OPI n'ont pas forcément un accès direct au ministre ou à son entourage et ont donc des difficultés à se faire entendre. La structure institutionnelle, le mandat et les mécanismes de présentation de rapports ainsi que les compétences techniques ont des incidences importantes sur la capacité de l'OPI de se faire entendre et sur l'influence qu'il peut exercer.

II. COMMENT ORGANISER LES OPI POUR L'ORIENTATION DES POLITIQUES

19. Un OPI devrait-il disposer d'un «service de l'orientation des politiques» pour pouvoir être efficace dans ce domaine? C'est une question clef à laquelle de nombreux OPI se trouvent confrontés et la réponse n'est pas simple. S'il est nécessaire que les mesures prises par l'OPI pour formuler et appliquer une stratégie d'orientation des politiques soient coordonnées de manière cohérente, l'orientation des politiques est une fonction transversale généralement assurée par un certain nombre de personnes dans différents services de l'OPI. Le directeur général joue un rôle essentiel, tout comme le département des relations extérieures ou le service de presse, par exemple. Les informations les plus importantes concernant les questions qui intéressent les investisseurs sont souvent recueillies par les employés de première ligne qui sont en contact permanent avec les investisseurs. La question de savoir s'il faut ou non disposer d'un service spécifique pour l'orientation des politiques dépend de la capacité d'un tel service d'orienter et de coordonner l'action de ces éléments dispersés au sein de l'OPI. Il va sans dire qu'il serait catastrophique que l'OPI ne parle pas d'une seule voix lorsqu'il préconise l'adoption de certaines mesures dans un domaine donné.

20. Dans la pratique, bien que de nombreux OPI influent sur l'orientation des politiques, rares sont ceux qui ont mis en place un service spécifique. Dans de nombreux OPI, les efforts

⁸ CNUCED, Report on the Implementation of the Investment Policy Review, Égypte, UNCTAD/ITE/IPC/2006/1, Nations Unies, New York et Genève, 2006, p. 2.

dans ce domaine sont centralisés au sein du bureau exécutif. D'autres ont des «équipes» chargées de l'orientation des politiques, conduites par un service ou une personne, en particulier dans les cas où le personnel a l'habitude de travailler en équipe dans le cadre de projets nécessitant l'intervention de plusieurs services. Ces «équipes» peuvent recruter à l'extérieur de l'OPI et englober ses alliés. S'il existe de nombreuses façons d'organiser les OPI dans le domaine de l'orientation des politiques, qu'il s'agisse de structures formelles ou informelles, il est difficile de définir laquelle est la mieux adaptée. Les compétences des personnes et le sérieux avec lequel l'OPI entreprend ses activités de promotion, en mettant en place une stratégie claire et ciblée et en assurant un encadrement efficace, sont sans doute les principaux facteurs du succès.

A. Dotation en personnel/externalisation

21. Il convient de noter que si «l'orientation des politiques est généralement le poste le moins bien doté, avec 7 % en moyenne»⁹ du budget des OPI, «les mesures d'orientation des politiques semblent avoir l'impact le plus significatif sur les entrées d'IED, suivies par la création d'une image de marque, les services aux investisseurs et la génération directe d'investissements. L'orientation des politiques semble la fonction la plus efficace des OPI ... et l'efficacité des OPI est étroitement liée à la qualité du cadre de l'investissement. La plupart des OPI sont dans une position stratégique pour mener des activités d'orientation des politiques en raison de leur interface entre le secteur privé et le secteur public»¹⁰. La plupart des OPI n'ont pas beaucoup de personnel spécialisé et optimisent leurs ressources en personnel en confiant certaines fonctions à des agences. Même si la tentation d'externaliser de nombreuses activités existe, il est prudent pour les OPI de créer des capacités internes de base dans le domaine de l'orientation des politiques et de les compléter par des capacités externes. On distingue quatre grandes fonctions: évaluation des besoins, recherche, gestion et communication.

Évaluation des besoins

22. Cette fonction suppose un examen systématique du contexte, pour recenser les questions essentielles pour lesquelles une politique doit être mise en place. Les OPI disposent d'un certain nombre de responsables de la promotion de l'investissement qui s'acquittent principalement de deux tâches, à savoir le ciblage des investisseurs et la fourniture de services de suivi. Ces responsables sont en contact permanent avec les investisseurs, comprennent leurs besoins et analysent leurs échecs et leurs succès. Il importe de renforcer leurs capacités afin qu'ils soient à même d'identifier les questions qui nécessitent une intervention et de les porter à l'attention du directeur de l'OPI. Conscients de l'importance de l'action d'orientation des politiques et de la nécessité de tirer le meilleur parti possible des ressources à leur disposition, les OPI demandent de plus en plus à la CNUCED des cours de formation et des conseils sur l'orientation des politiques, en particulier sur la manière d'organiser leurs activités¹¹.

⁹ The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting Foreign Direct Investment, FIAS 2004, Occasional Paper 16, p. 33.

¹⁰ Jacques Morisset, 2003, «Does a Country Need a Promotion Agency to Attract Foreign Direct Investment?».

¹¹ La CNUCED a mis au point un programme de formation spécifiquement consacré à l'action des OPI en matière d'orientation des politiques, qui a été proposé au niveau national comme

Recherche et analyse, politique et planification

23. Une fois que l'OPI a identifié les questions en jeu, il doit se consacrer à la collecte de données et aux travaux de recherche. Il est préférable qu'il dispose pour ce faire de capacités internes en matière de recherche et de gestion des bases de données. Le travail sur le terrain, comme la collecte de données, peut être confié à des organismes extérieurs qui se spécialisent dans cette activité. L'analyse des questions est essentielle pour suivre l'évolution du cadre de l'investissement et fournir des informations actualisées au gouvernement sur la compétitivité du pays par rapport à ses concurrents, au moyen d'analyses comparatives. Cela permet à l'OPI de mettre en lumière les domaines pour lesquels il convient d'entreprendre une action corrective.

Gestion

24. Les activités de gestion comprennent la création de messages dans différents formats, la gestion des médias, la présentation d'exposés, la planification de manifestations, la création de réseaux, etc. L'équipe de base de l'OPI, qui comprend des responsables de la promotion de l'investissement, des responsables de la gestion de l'information et des bases de données et des économistes, est chargée de l'action d'orientation des politiques, chaque membre s'acquittant de responsabilités différentes. L'équipe travaille en collaboration étroite avec les organismes d'appui extérieurs et fournit en temps voulu des services de qualité.

Communication

25. Les compétences en matière de communication peuvent être améliorées au moyen de programmes de renforcement des capacités mis en œuvre à tous les échelons de l'OPI. La promotion de l'investissement en général et l'action d'orientation des politiques en particulier supposent des compétences solides et effectives en matière de communication. Ces compétences sont nécessaires pour la création d'un consensus avec les partenaires, ce qui suppose de réduire les résistances et de persuader les décideurs.

B. Équipes chargées de l'orientation des politiques

26. Pour obtenir des résultats dans le domaine de l'orientation des politiques, les OPI doivent impérativement mettre en place une équipe efficace et polyvalente, se composant de salariés de l'OPI mais s'ouvrant aussi éventuellement à des partenaires, dans le cadre d'une organisation formelle ou informelle. Les membres d'une équipe efficace, même s'ils appartiennent à des entités différentes, reconnaissent leur interdépendance et la nécessité de tirer parti des connaissances spécialisées, des compétences et des ressources de chacun. TEAM Uganda en est un très bon exemple. Quarante-neuf ministères et organismes participent à ses travaux. L'organisme de promotion de l'investissement (Uganda Investment Authority) a élaboré, en collaboration avec la table ronde présidentielle des investisseurs, le concept de TEAM Uganda pour simplifier les mécanismes gouvernementaux et améliorer la fourniture de services aux entreprises, et en particulier aux investisseurs étrangers.

au niveau régional à un grand nombre de pays en développement et de pays en transition. La formation est proposée en français, en anglais et en espagnol. La CNUCED fournit aussi des conseils sur l'organisation des OPI dans le domaine de l'action d'orientation des politiques. Elle a notamment conseillé l'organisme de promotion de l'investissement du Kenya, qui a par la suite créé un service exclusivement consacré à l'action d'orientation des politiques.

27. Grâce au réseau de TEAM Uganda, qui comprend des organismes essentiels comme le Bureau ougandais des services d'enregistrement, le Département de l'immigration, l'Autorité fiscale, l'Autorité nationale de gestion de l'environnement et la Commission foncière, l'Uganda Investment Authority a trouvé une nouvelle structure pour inciter à l'amélioration du cadre de l'investissement.

28. L'orientation des politiques suppose beaucoup de travail et un engagement à long terme. Les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des espérances et il faut souvent renoncer ou repartir de zéro. La synergie qui naît du travail en équipe donne l'élan nécessaire pour continuer à aller de l'avant quand les choses deviennent difficiles.

C. Suivi et évaluation

29. Le suivi et l'évaluation sont des éléments importants de la stratégie d'orientation des politiques. Un système de suivi et d'évaluation bien conçu aide l'équipe à évaluer ses succès, à renforcer sa crédibilité auprès des organismes d'appui et à motiver ses membres. Si les activités de l'OPI dans le domaine de l'action d'orientation des politiques conduisent au changement souhaité, l'OPI souhaitera sans doute établir une relation claire entre ses objectifs et ses activités d'une part et les résultats obtenus d'autre part.

30. Le suivi consiste à recueillir régulièrement des informations sur tous les aspects d'une campagne de promotion des politiques et de les utiliser pour la gestion de l'équipe et la prise de décisions. Un plan de suivi est un outil de gestion basique et essentiel qui fournit aux membres de l'équipe et aux autres parties prenantes des informations indispensables pour la conception, l'exécution, la gestion et l'évaluation des activités d'orientation des politiques. L'évaluation suppose une analyse systématique et objective des résultats obtenus par l'équipe, de son efficacité et de l'impact de son action par rapport aux objectifs fixés. L'objectif ultime est de tirer des enseignements de l'expérience afin d'améliorer la qualité des futures campagnes, de perfectionner leur conception et de montrer la capacité de l'OPI d'appuyer les organisations et les décideurs.

III. INSTRUMENTS ET PRATIQUES DE PROMOTION DES POLITIQUES D'INVESTISSEMENT

31. Les OPI d'Europe, d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique présentent tous des exemples de bonnes pratiques spécifiques dont leurs homologues peuvent s'inspirer lorsqu'ils réfléchissent à leurs instruments de promotion et à leurs méthodes opérationnelles. Le service de suivi, la participation du secteur privé et l'approche régionale sont quelques-uns des moyens par lesquels les OPI ont réussi à tirer parti de leur fonction pour influencer sur l'environnement des politiques d'investissement. Ces pratiques peuvent être regroupées en trois grandes catégories: a) moyens de solliciter l'avis du secteur privé et de démarcher auprès des milieux d'affaires; b) moyens de faire connaître l'avis du secteur privé aux pouvoirs publics et voies de communication disponibles à cet effet; c) dimension régionale de la promotion des politiques d'investissement.

A. Évaluation de l'environnement des investissements et sources d'information

32. La première chose à faire lorsqu'on organise un OPI est de se donner les moyens d'évaluer l'environnement commercial qui produira les constatations sur lesquelles s'appuiera l'action de sensibilisation et de mobilisation à mener. Les investisseurs déjà établis dans le pays sont probablement la meilleure source d'information. À ce sujet, les **services de suivi** aux investisseurs pourraient être considérés comme un maillon indispensable du processus de

sensibilisation et de promotion. En ouvrant un dialogue régulier avec les investisseurs étrangers, les OPI apprennent quels sont les aspects de la politique des pouvoirs publics que ces investisseurs jugent favorables ou nuisibles aux activités de leur entreprise. Les services de suivi sont un domaine où le Centre d'innovation et de développement des entreprises (CINDE) du Costa Rica, par exemple, a obtenu de bons résultats. Le CINDE effectue des visites bisannuelles auprès des investisseurs pour discuter des difficultés qu'ils peuvent avoir à conduire leurs affaires ou à développer leurs activités dans le pays. Les services de suivi consistent aussi en visites au siège social d'un certain nombre d'investisseurs des États-Unis, en coordination avec le bureau du CINDE à New York. Le CINDE réunit tous les mois des groupes de travail thématiques dans lesquels les investisseurs peuvent examiner les grands facteurs qui influent sur le climat des investissements, par exemple les procédures d'immigration, l'infrastructure, les ressources humaines et l'approvisionnement local.

33. Les investisseurs potentiels sont bien évidemment une autre source d'information capitale. Que ce soit au cours de tournées de promotion des investissements ou de visites dans le pays, les entretiens directs avec les entreprises désireuses d'investir permettent de connaître leurs priorités concernant non seulement tel ou tel investissement mais aussi le cadre plus large de la politique générale et de la réglementation. Les **enquêtes auprès des investisseurs étrangers** sont aussi très utiles pour connaître l'avis et les impressions des investisseurs déjà établis dans le pays mais aussi ceux d'investisseurs potentiels qui n'ont pas encore pris leur décision.

34. Par ailleurs, les **représentants des professions libérales** qui prêtent leur concours aux sociétés pour leur stratégie d'investissement et sa mise en œuvre (juristes, consultants, banques d'investissement) peuvent être une autre source importante d'information sur la politique des pouvoirs publics. Les investisseurs potentiels font appel à ces professionnels pour se faire conseiller sur des implantations possibles d'investissement en fonction de l'intérêt politique, juridique, économique et réglementaire qu'elles présentent. Qu'ils agissent pour le compte d'un client particulier ou qu'ils désirent plus généralement s'informer sur différents pays ou régions, ces consultants cherchent des informations sur l'environnement des investissements dans les pays où ils exercent ou pourraient exercer un jour leurs activités. Dans le cadre de ce processus d'apprentissage, on peut les engager à s'adresser aux OPI et à d'autres organismes officiels, à des entreprises et à des experts locaux. Les cabinets de consultants sont aussi une source d'information et de connaissance sur la nature des conditions qui attirent les investisseurs.

35. Des comptes rendus de **médias étrangers spécialisés** concernant un pays peuvent être aussi une bonne source d'idées pour une politique de promotion des investissements. Les grands périodiques mondiaux, qui tous possèdent un site Web où la plupart de leurs articles peuvent être consultés gratuitement ou moyennant une somme modique, publient des articles sur l'économie et les affaires dans les grands pays et sur les grands marchés et, parfois, dans des pays plus petits. Les études sur les pays font souvent ressortir les avantages et les inconvénients de l'environnement des investissements.

36. Même dans les petits pays pauvres qui n'ont pas de chambre de commerce représentant les investisseurs étrangers, les grands pays qui investissent à l'étranger ont habituellement une **ambassade**. Le service commercial et économique de l'ambassade peut souvent donner des indications utiles pour la promotion de la politique d'investissement, quelles que soient la taille ou la prospérité du pays en question. Les visites de représentants des capitales étrangères (des ministères des affaires étrangères, de l'économie ou du commerce) offrent aussi aux OPI la possibilité d'échanger des vues et des idées concernant les politiques propices à l'investissement.

37. Dans l'**Internet**, il existe une foule de sources qui peuvent donner des idées pour la promotion de la politique d'investissement. Le site Web d'organisations internationales comme la CNUCED, l'ONUDI ou l'OMC, d'institutions comme la SFI, l'AMGI ou le FIAS du Groupe de la Banque mondiale, et les banques régionales de développement, contient des renseignements sur les facteurs généraux ou propres à un seul pays qui contribuent à favoriser ou dissuader l'investissement étranger. Il existe aussi plusieurs organisations non gouvernementales et groupes de réflexion dont le site Web peut être une source d'information précieuse sur les meilleures pratiques en matière d'investissement. Elles vont des instituts internationaux de recherche sur la politique économique aux groupes de pression qui militent pour la bonne gouvernance et contre la corruption, en passant par les associations caritatives au service du développement.

38. Les **organismes des secteurs public/privé** sont des sources d'information précieuses sur la position du secteur privé et l'environnement des investissements. Ils comprennent les associations d'investisseurs étrangers, les conseils d'investisseurs étrangers ou des structures du secteur privé, selon le pays et le lieu. En Chine, chaque province possède une association des investisseurs étrangers avec laquelle l'OPI local entretient des rapports étroits, des réunions fréquentes étant organisées pour discuter les questions qui préoccupent les investisseurs.

39. Un certain nombre de pays font appel largement aux **conseils d'investisseurs étrangers (FIC)**. Dans certains pays d'Europe centrale et orientale, par exemple la Serbie et la Roumanie, ces conseils, composés des principales sociétés ayant fait des investissements dans le pays, peuvent avoir une incidence non négligeable sur la politique des pouvoirs publics. Le FIC de Serbie publie tous les ans un «Livre blanc» qui expose en détail les conditions de l'investissement étranger dans le pays, qui explique dans quels secteurs des progrès ont été réalisés et dans lesquels il conviendrait de modifier la politique générale. D'ailleurs, une partie du travail de sensibilisation à la promotion des investissements est confiée par contrat aux FIC, avec lesquels les OPI entretiennent des rapports étroits.

40. Une démarche analogue a été adoptée au Ghana. Des entretiens entre le Président du Ghana et les Présidents de la Banque mondiale et du FMI ont débouché sur la création du Ghana Investors Advisory Council (GIAC) (Conseil consultatif des investisseurs au Ghana). Le GIAC, qui conseille le Président sur les questions d'investissement, est composé de 25 dirigeants d'entreprise représentant des sociétés multinationales exerçant leurs activités au Ghana, d'investisseurs potentiels et de représentants des principales entreprises locales; le Directeur du Ghana Investment Promotion Centre (Centre de promotion des investissements du Ghana) assiste aux réunions du GIAC en qualité d'observateur. Le Conseil, qui se réunit tous les six mois, définit les questions très précises qu'il convient de régler pour maintenir ou améliorer les conditions d'investissement dans le pays.

41. Le **Private Sector Forum (PSF)**, Forum du secteur privé, créé au Viet Nam en 1998, s'est donné lui aussi pour objectif d'ouvrir un dialogue étroit avec les milieux d'affaires. Le PSF a pour but d'aider le Viet Nam à créer un environnement propice à l'entreprise privée en traitant les problèmes à court terme et en définissant une perspective à plus long terme quant aux besoins à satisfaire pour obtenir des investissements durables. Le PSF, qui se réunit tous les trimestres, est organisé par la Banque mondiale, la Société financière internationale (SFI) et le Ministre du plan et de l'investissement; ses membres sont issus des instances publiques et d'associations patronales. Il comprend trois groupes de travail: banque; droit/politique générale; fabrication/distribution.

B. Voies de communication

42. Il y a de nombreux moyens très différents de saisir les gouvernements des questions de promotion des politiques d'investissement. Les questions pertinentes peuvent être portées à l'attention des décideurs par des travaux de recherche stratégique sur la réforme de la réglementation, le développement du secteur privé ou toute autre question importante. Des enquêtes sur les investisseurs privés, des notes d'orientation, des livres blancs, des rapports sur le climat des investissements, des rapports d'analyse comparative, etc., visent tous le même but. Il existe d'autres moyens de communication permettant aux OPI d'informer les gouvernements de la nécessité de modifier leur politique, ce sont les réunions et conférences ou des liens avec des entreprises phares ou des partenaires de développement et des organisations internationales.

43. L'Invest in Sweden Agency (ISA) (Agence pour l'investissement en Suède) est un bon exemple d'OPI qui réussit à sensibiliser les hautes sphères gouvernementales à propos de questions de politique générale en publiant un rapport tous les ans. L'ISA est chargée par le Ministère des affaires étrangères de faire un rapport sur le climat des investissements en Suède une fois par an ou lorsque le besoin s'en fait sentir. Son rapport annuel, intitulé «Le climat de l'investissement étranger en Suède», est soumis au Gouvernement. Il expose les tendances de l'IED en Suède et les résultats d'une étude sur la manière dont les investisseurs étrangers considèrent et perçoivent le climat des affaires dans le pays. Le rapport met l'accent chaque année sur un thème particulier. Il présente à la fois les bons et les mauvais aspects de l'environnement des investissements. Il s'est révélé un puissant instrument de promotion dans le travail de l'ISA.

44. En outre, il semblerait que, pour réussir, la promotion de l'investissement doit se faire en public. Un moyen d'y parvenir, pour les OPI, est d'inciter les ministres et les députés à assister à des conférences et à des manifestations régulières avec des investisseurs réels ou potentiels et d'autres parties intéressées (médias, ONG, organisations internationales, représentants de pays investissant à l'étranger). Ces manifestations sont une bonne occasion pour les OPI de sensibiliser et de mobiliser les responsables qui prendront en définitive les grandes décisions. Les hauts fonctionnaires et les ministres arrivent le plus souvent à ces réunions avec un projet de réforme dont ils peuvent être appelés ultérieurement à répondre. Ils sont aussi obligés de tenir compte des commentaires et suggestions des OPI et des autres parties qui ont à créer un environnement plus attrayant pour les investissements. Cette formule est couramment et largement utilisée par les OPI dans le monde entier.

45. La décentralisation de la promotion des investissements à l'échelon sous-national ou local est un autre moyen de renforcer l'action d'un OPI et ses activités de promotion des politiques. Un certain nombre de pays ont suivi cette démarche et délégué des responsabilités à des institutions d'échelon inférieur par la création d'antennes provinciales ou locales. Ces dernières nouent souvent des relations avec les hommes politiques de leur région, lesquels sont souvent en mesure d'influencer les décisions politiques prises à l'échelon national. C'est notamment le cas de grands pays en développement comme le Brésil.

46. Un autre moyen consiste à créer une relation privilégiée avec un pays plus développé avec lequel une région possède déjà de forts liens commerciaux. Ainsi, la Chambre économique fédérale autrichienne (WKO) organise régulièrement des manifestations où sont présentées les possibilités d'investissement dans la région des Balkans de l'Ouest, avec la participation de

représentants du gouvernement de chaque pays de la région. Le WKO se considère aujourd'hui non seulement comme un organisme de promotion des exportations, mais aussi comme une organisation qui devrait encourager les investissements à l'étranger des entreprises autrichiennes. Cet élargissement de son mandat tient à ce que le WKO s'est rendu compte que l'accélération de la croissance économique de l'Autriche ces dernières années était due, pour une grande part, à l'investissement dans l'Europe centrale et orientale et dans les Balkans de l'Ouest. Les OPI d'Asie, d'Amérique latine ou d'Afrique pourraient envisager d'établir une ou plusieurs de ces relations spéciales avec des pays qui sont disposés à promouvoir l'investissement étranger dans leur intérêt mutuel.

47. Les OPI peuvent accroître leur influence en nouant des liens de coopération avec des organisations internationales qui travaillent à l'échelle régionale ou multilatérale. On peut citer comme exemple le Programme européen d'ouverture aux investisseurs (EIOP) géré par l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) à l'intention des pays de l'Europe du Sud-Est, dont aucun n'est membre de l'Union européenne (voir encadré 1).

Encadré 1: Programme européen d'ouverture aux investisseurs (EIOP)

Afin d'aider les pays de l'Europe du Sud-Est à devenir plus intéressants pour les investisseurs, l'Agence multilatérale de garantie des investissements, du Groupe de la Banque mondiale a créé le Programme européen d'ouverture aux investisseurs afin d'aider les OPI de Croatie, de Serbie, du Monténégro, de Bosnie-Herzégovine, de l'ex-République yougoslave de Macédoine et de l'Albanie. Outre qu'il sert, dans un premier temps, de guichet unique pour les hommes d'affaires qui s'intéressent à ces pays, l'EIOP intervient aussi auprès des gouvernements concernés afin de promouvoir un environnement propre à attirer l'IED. Dans les Balkans de l'Ouest, et éventuellement dans d'autres pays présentant des conditions économiques et politiques semblables, les OPI sont soumis à une pression pour obtenir des résultats concrets sous forme de nouveaux investissements. Ils reconnaissent sans doute l'utilité de l'action de sensibilisation, mais celle-ci peut être aussi considérée comme un luxe comparé à la nécessité pressante de conclure de nouveaux accords d'investissement. Dans ce genre de situation, pouvoir compter sur l'EIOP pour faire ne serait-ce qu'une partie du travail de promotion auprès des gouvernements est un atout, d'autant plus que de nombreux OPI de la région sont responsables devant un seul ministre et n'ont donc pas toujours l'indépendance nécessaire pour mener une action de promotion vigoureuse. L'EIOP encourage les entreprises qui souhaiteraient investir dans la région à prendre contact avec lui en tant qu'interlocuteur unique. Après avoir prospecté auprès des instances officielles, l'EIOP présente une série de possibilités d'investissement aux entreprises qui demandent des renseignements. Non seulement une partie de la responsabilité consistant à attirer les investissements est aux mains de l'EIOP, mais encore celui-ci s'engage dans la promotion des investissements auprès des gouvernements de l'Europe du Sud-Est en fonction des desiderata des investisseurs potentiels et de sa connaissance des meilleures pratiques.

48. Le travail entrepris dans le cadre des examens des politiques d'investissement et des Livres bleus de la CNUCED contribue à la promotion des politiques d'investissement de plusieurs façons, puisqu'il met l'accent sur des recommandations fondamentales de politique générale en s'inspirant de la vaste expérience que possède la CNUCED de la politique d'investissement dans les pays en développement. Les Examens sont publiés et accessibles à tous; ils peuvent renforcer les activités de promotion d'autres institutions. Les Examens de la politique d'investissement

sont présentés au cours d'ateliers nationaux réunissant des fonctionnaires et des représentants du secteur privé et de la société civile pour discuter et commenter les principales incidences sur la politique générale des recommandations énoncées dans les Examens. Le mécanisme d'examen collégial de la Commission de l'investissement, de la technologie et des questions financières connexes de la CNUCED permet de procéder à des échanges de vues et de données d'expérience entre les pays membres sur la politique générale et les meilleures pratiques. Il donne aussi l'occasion au secteur privé d'ouvrir un dialogue avec des hauts fonctionnaires ou des ministres (voir encadré 2 relatif aux Examens de la politique d'investissement)¹².

Encadré 2: Promotion de la politique d'investissement par le biais des Examens de la politique d'investissement

On trouvera ci-après quelques exemples concrets d'une action réussie de promotion de la politique d'investissement grâce aux Examens de la politique d'investissement (la liste n'est pas exhaustive et est donnée à titre d'illustration):

Une équipe de la CNUCED a présenté les principales conclusions et recommandations de l'Examen de la politique d'investissement du Kenya et d'autres questions de principe relatives à l'IED à une trentaine de députés du Kenya. Cette réunion d'une journée a permis de faire le point sur un grand nombre de questions concernant la politique de l'IED et d'engager un dialogue fructueux avec les députés. La CNUCED avait recommandé dans l'Examen une modification fondamentale à une loi sur la promotion de l'investissement récemment promulguée. Cette modification a été approuvée par le Parlement quelques mois après la réunion avec les députés.

Une journée de formation en matière fiscale a été organisée pour le personnel de la Kenya Investment Authority (Office des investissements du Kenya). Cette formation visait à donner aux intéressés une compréhension suffisante des rouages de la fiscalité pour leur permettre d'ouvrir un dialogue avec l'administration des impôts afin de créer un environnement fiscal favorable à l'investissement.

Une équipe de la CNUCED a présenté les principales conclusions et recommandations de l'Examen de la politique d'investissement du Rwanda à la Commission de l'économie et du commerce du Parlement et du Sénat rwandais. Cette présentation est intervenue avant la publication de l'Examen et a été très appréciée par les sénateurs et les députés. Elle devrait favoriser l'adoption des recommandations concernant la politique générale et elle a renforcé le rôle de promotion du RIEPA, l'Office rwandais de promotion des investissements.

La CNUCED a organisé un séminaire en vue de sensibiliser les membres du Gouvernement de Zanzibar aux questions liées à l'investissement étranger direct. Elle y mettait l'accent sur les conséquences d'un nouveau code des investissements qui avait été élaboré avec l'assistance technique de la CNUCED.

¹² La CNUCED a publié 15 Examens de la politique d'investissement, sur les pays suivants: Algérie, Bénin, Botswana, Égypte, Équateur, Éthiopie, Ghana, Lesotho, Maurice, Népal, Ouganda, Ouzbékistan, Pérou, République-Unie de Tanzanie et Sri Lanka. Sept autres sont en préparation: Brésil, Colombie, Maroc, Nigéria, République islamique d'Iran, Rwanda et Zambie.

La CNUCED a rédigé un rapport technique sur la promotion du secteur minier au Rwanda. Elle y faisait des recommandations sur les conditions propices aux investissements dans le secteur et des commentaires sur un projet de code minier. Le rapport a été présenté lors d'un atelier national qui réunissait des experts et des investisseurs du secteur minier et des fonctionnaires qui s'occupaient du nouveau code minier et de la réglementation future du secteur. Il a suscité un dialogue fécond entre les participants, avant l'exécution de grandes réformes dans la législation et la réglementation.

49. Dans le cas des PMA, le Conseil consultatif de la CNUCED/CCI pour l'investissement dans les pays les moins avancés constitue un cadre informel et souple dans lequel des dirigeants d'entreprise et des hauts fonctionnaires ou ministres responsables des questions d'investissement peuvent s'entretenir sur des questions concernant la manière d'attirer l'IED et d'en tirer parti (voir encadré 3 concernant le Conseil); il constitue aussi un bon forum pour discuter au plus haut niveau des politiques, des problèmes et des enjeux de l'investissement.

Encadré 3: Conseil consultatif CNUCED/CCI pour l'investissement dans les pays les moins avancés

Le Conseil a été créé à la troisième Conférence de l'ONU sur les pays les moins avancés, en mai 2001, à l'initiative de la CNUCED et de la Chambre de commerce internationale (CCI). Le Conseil a pour objectif: i) de faciliter les relations entre l'État et les entreprises; ii) de donner aux gouvernements des pays les moins avancés et d'autres pays à faible revenu des avis et des recommandations pouvant aider à relever le niveau et la qualité de l'apport d'investissements étrangers directs; iii) d'accélérer le développement; iv) de faciliter l'intégration des économies des PMA dans l'économie mondiale; v) de mieux faire connaître aux entreprises du monde entier les possibilités d'investissement dans les pays moins avancés et les autres pays à faible revenu.

Jusqu'à présent, le Conseil s'est réuni cinq fois. Ces réunions permettent de mettre les compétences et l'expérience de dirigeants d'entreprise au service de l'action menée par les pays en développement pour attirer l'investissement étranger direct et en tirer profit. Elles sont aussi une occasion de lancer de nouvelles initiatives dans ce sens.

IV. LA PROMOTION DES POLITIQUES D'INVESTISSEMENT PAR LES MÉCANISMES D'INTÉGRATION RÉGIONALE

50. Depuis quelques décennies, des pays de différentes régions ont créé des mécanismes d'intégration régionale afin d'accélérer leur développement économique. On estime généralement que l'intégration peut, entre autres choses, améliorer le rendement des investissements, faciliter la réalisation d'investissements de plus grande envergure et inciter les industries à se délocaliser. Elle peut par ailleurs inciter les gouvernements à faire des réformes, à améliorer leur pouvoir de négociation et à resserrer la coopération. Dans les pays qui font partie de groupements régionaux intergouvernementaux ou supranationaux, les possibilités d'agir sur la politique générale et d'obtenir des informations économiques et politiques utiles aux investisseurs s'en trouvent multipliées.

51. Dans l'Union européenne, les pays membres nouveaux et moins avancés ont à leur disposition des vecteurs additionnels de promotion que les pays non membres ne possèdent pas. Outre qu'ils persuadent leur propre gouvernement d'opérer certains changements de politique générale, les OPI de l'UE peuvent s'adresser à la Commission européenne de Bruxelles qui, dans certains domaines, possède une autorité supranationale et dans d'autres, a un puissant rôle d'exhortation. Il peut arriver par exemple qu'un OPI estime qu'une nouvelle loi sur les télécommunications est nécessaire pour attirer davantage d'investissements dans ce secteur, et que la Commission européenne envisage justement d'émettre une nouvelle directive sur les télécommunications qui pourrait renforcer les objectifs de cet OPI. Il n'existe pas dans d'autres régions du monde d'organisation ayant des pouvoirs supranationaux aussi forts que ceux de la Commission européenne, mais il devrait y avoir des possibilités de promotion de la politique pour les OPI de l'Asie du Sud-Est dans le cadre de l'ANASE, pour les OPI d'Amérique du Sud dans le cadre du MERCOSUR et pour les pays de l'Afrique de l'Est dans le cadre de l'EAC et du COMESA (voir encadré 4).

Encadré 4: Le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA)

Le Marché commun de l'Afrique orientale et australe, créé le 30 octobre 2000, regroupe les pays suivants: Angola, Burundi, Comores, Djibouti, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Jamahiriya arabe libyenne, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Seychelles, Soudan, Swaziland, Zambie et Zimbabwe. Il représente un marché de 380 millions de personnes, et l'un de ses principaux objectifs est d'intégrer le commerce et l'investissement dans la région et de donner une vigoureuse impulsion à la promotion des investissements. Le COMESA est un bon exemple de promotion régionale. La création imminente de l'espace commun d'investissement du COMESA et l'ouverture de l'Office d'investissement régional (RIA) au Caire (Égypte) le 1^{er} juin 2006 vont institutionnaliser la promotion des politiques d'investissement à l'échelle régionale. Le RIA cherche à encourager l'adoption de bonnes pratiques en matière de politiques d'investissement dans tous les pays membres du COMESA. On peut citer un exemple concret: la feuille de route régionale de l'investisseur commandée par l'USAID et 11 feuilles de route nationales qui préconisent de modifier les environnements nationaux des investissements et les aspects de la politique nationale qui influent sur les investissements transfrontières dans les pays du COMESA. La délivrance de permis d'investisseur permanents, la mise en valeur des terres, l'enregistrement des entreprises et les régimes fiscaux sont d'autres domaines traités dans le cadre du COMESA.

52. L'association de la promotion régionale et de la promotion par l'intermédiaire du secteur privé est une pratique dans laquelle s'engagent actuellement certaines économies émergentes. On en trouve un exemple concret dans la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC). Avec sa deuxième Stratégie de développement, l'EAC a ouvert la voie à un programme de réforme économique allant de l'harmonisation juridique à l'adoption d'une législation du travail commune, à la création d'un visa d'entrée commun pour les hommes d'affaires et à une libéralisation commerciale accrue. La Stratégie constitue la base de la promotion régionale des politiques d'investissement. Chaque mesure législative est fondée sur un processus consultatif qui associe le secrétariat de l'EAC, des experts régionaux et des fonctionnaires des ministères concernés de chaque État membre. Au sein de l'EAC, une bonne promotion de la politique générale menée par une organisation régionale crée la dynamique institutionnelle nécessaire

pour améliorer le profil et l'attrait de la région pour l'investissement étranger direct et l'investissement intrarégional.

53. Toutefois, l'intégration régionale peut avoir un inconvénient pour la promotion des politiques d'investissement. Le changement pourrait être freiné si tous les pays devaient adopter une même ligne d'action qui pourrait être impossible, pour des raisons politiques, à certains d'entre eux. Il y aurait alors un risque de paralysie car c'est alors le plus petit dénominateur commun qui s'appliquerait. La création de mécanismes à deux vitesses pourrait être une solution pour sortir de l'impasse.

54. Pour conclure, on peut dire qu'il y a de nombreux moyens d'aider les OPI à jouer leur rôle de promotion des politiques d'investissement. Certains de ces moyens n'exigent pas beaucoup de ressources, humaines ou financières, et même les OPI à ressources limitées peuvent les employer. Dans l'ensemble, les organismes de promotion de l'investissement devraient avoir pour ambition de conclure un «contrat» avec leur gouvernement. Les OPI devront remplir leur promesse consistant à attirer dans le pays des investissements plus nombreux et de meilleure qualité. Pour leur part, les gouvernements doivent comprendre que s'ils ne réforment pas leur politique générale ils ne pourront pas exiger des OPI qu'ils remplissent leur mandat. Une bonne promotion permettra de convaincre les gouvernements non seulement de l'intérêt de tel ou tel changement de politique générale, mais aussi de la nécessité plus large de respecter leur part du contrat sur le plan institutionnel.

55. La CNUCED, l'Association mondiale des organismes de promotion de l'investissement et les organismes multilatéraux de développement sont tous des vecteurs possibles de coopération transfrontière entre les OPI, notamment pour le partage de données d'expérience concernant les compétences, les connaissances et l'organisation qu'un OPI doit avoir pour pouvoir mener son action avec efficacité et souplesse. Il importe que les responsables de la promotion des investissements et plus particulièrement de la promotion des politiques d'investissement possèdent le bagage et la formation adéquats. Notamment pour les pays en développement et les économies en transition, on pourrait aller jusqu'à dire que les dirigeants des OPI devraient avoir acquis une expérience pédagogique ou professionnelle dans un ou plusieurs des principaux pays d'origine des investissements ou dans des organisations où ces pays et leurs représentants jouent un rôle majeur. Non seulement il est d'une importance capitale de connaître les modes de pensée des investisseurs, mais encore cette connaissance peut donner aux OPI un plus grand poids face à leur propre gouvernement.

V. THÈMES DE RÉFLEXION POUR LES EXPERTS

56. Les considérations qui précèdent permettent de dégager plusieurs grands thèmes de réflexion pour les experts:

- Comment un OPI peut-il réussir dans la promotion de la politique d'investissement et constituer une passerelle entre le secteur public et le secteur privé, tout en évitant de devenir le porte-parole du gouvernement ou le représentant d'un groupe de pression privé? Comment maintenir l'équilibre entre ces deux extrêmes?

- Quels sont les bons moyens pour les OPI de se faire entendre et quels sont les moyens les plus adéquats pour communiquer leur message aux gouvernements concernant la politique d'investissement?
- Quel est l'avis du secteur privé sur le rôle des entreprises dans la promotion d'un changement de la politique générale en vue d'améliorer l'environnement des investissements?
- Beaucoup d'OPI reconnaissent la nécessité de consacrer des ressources à la promotion de la politique d'investissement, mais, particulièrement dans les pays les moins avancés sur le plan économique, ils sont soumis de la part de leur gouvernement à des pressions pour l'obtention de résultats tangibles et immédiats sous forme de nouveaux investissements étrangers. Une manière de résoudre le dilemme est de faire intervenir d'autres parties intéressées qui peuvent contribuer au processus de promotion de la politique générale.
- L'OPI doit-il être placé sous l'autorité de l'instance suprême du pays, par exemple le cabinet du Président ou du Premier ministre ou un ministère? Quels sont les avantages de plusieurs moyens actuels de communication et d'information et comment un OPI peut-il avoir assez de poids pour pouvoir infléchir la ligne d'action des pouvoirs publics?
