



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

Distr.  
GÉNÉRALE

TD/B/COM.2/35  
TD/B/COM.2/EM.10/3  
6 décembre 2001

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT  
Commission de l'investissement, de la technologie  
et des questions financières connexes  
Sixième session  
Genève, 21-25 janvier 2002

**RAPPORT DE LA RÉUNION D'EXPERTS SUR L'INCIDENCE DES  
POLITIQUES EN MATIÈRE D'IED SUR L'INDUSTRIALISATION,  
L'ENTREPRENARIAT LOCAL ET L'EXPANSION  
DES CAPACITÉS DE PRODUCTION**

tenue au Palais des Nations, à Genève,  
du 5 au 7 novembre 2001

**TABLE DES MATIÈRES**

<u>Chapitre</u>	<u>Page</u>
I. Conclusions et recommandations de la Réunion d'experts.....	2
II. Résumé du Président .....	7
III. Questions d'organisation .....	18
<b>Annexe</b>	
Participation .....	19

## Chapitre I

### CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA RÉUNION D'EXPERTS

1. La Réunion d'experts sur l'incidence des politiques en matière d'IED sur l'industrialisation, l'entrepreneuriat local et l'expansion des capacités de production a examiné différentes questions concernant: a) les liens entre les investissements étrangers directs (IED) et l'industrialisation, la compétitivité des exportations et l'expansion des capacités de production; b) la promotion des IED dans le contexte des stratégies de développement; c) les instruments et les outils permettant de cibler les IED; et d) la promotion de liens en amont pour le soutien de l'entrepreneuriat local et le développement des capacités de production.
2. Les experts ont noté que:
  - a) La plupart des gouvernements reconnaissent aujourd'hui que les IED peuvent avoir des effets bénéfiques importants dans les pays d'accueil. Il est manifeste que, dans certains pays et dans certaines conditions, les IED peuvent contribuer à une plus grande compétitivité des exportations et aux stratégies d'industrialisation. Cette contribution dépend de nombreux facteurs, dont les stratégies d'entreprise qui motivent les IED, ainsi que de la capacité des décideurs et des entreprises dans un pays d'accueil d'exploiter les effets multiplicateurs des liens établis. Les effets bénéfiques ne sont pas automatiques, et les pays doivent mettre en place des conditions propices à la concrétisation des avantages potentiels;
  - b) Dans une économie mondialisée, les sociétés transnationales jouent de plus en plus un rôle décisif dans la répartition mondiale de la production et du commerce. Savoir attirer la bonne catégorie d'IED a été un élément clef du succès de nombreux pays en développement qui ont très sensiblement accru leur part des exportations mondiales d'articles manufacturés;
  - c) Les problèmes qui se posent aux pays en développement qui cherchent à utiliser les IED pour accroître la compétitivité de leurs exportations varient en fonction du niveau de développement, des secteurs visés et des ressources disponibles. Toutefois, tous les pays doivent bien définir dès le départ leurs objectifs et mettre en place un cadre de promotion des IED compatible avec leurs capacités et leurs possibilités. Les politiques jouent un rôle important non seulement pour ce qui est d'attirer des investissements étrangers directs qui contribueront au développement d'industries permettant d'exploiter les avantages comparatifs dynamiques du pays d'accueil, mais aussi pour ce qui est de diffuser les effets bénéfiques des IED par l'établissement de liens avec des entreprises locales, dont les capacités de production seront ainsi renforcées et qui pourront à terme devenir des producteurs pour le marché mondial.
3. Les échanges d'expériences au cours de la Réunion d'experts ont permis de dégager quelques éléments de bonnes pratiques pour l'élaboration de politiques de promotion des IED et de promotion de liens en amont.
4. Sont avant tout nécessaires la stabilité politique et un environnement favorable aux activités du secteur privé, ce pour quoi il peut suffire d'assouplir des restrictions excessives, d'adopter de nouvelles dispositions législatives réglementaires, ou de réinterpréter, parmi les dispositions existantes, celles qui peuvent faciliter l'activité commerciale.

5. Une approche ciblée de la promotion des IED impliquerait:
  - a) De se concentrer sur un petit nombre d'industries et de secteurs compétitifs;
  - b) De mettre en concordance les avantages du pays et les intérêts des investisseurs;
  - c) De s'efforcer d'utiliser l'investissement étranger pour créer de la valeur ajoutée et des effets multiplicateurs.
6. Une approche ciblée est un processus continu, qui doit évoluer en même temps que les objectifs et les avantages du pays.
7. Les entreprises et sociétés visées pourraient être celles qui:
  - a) Sont déjà présentes dans le pays d'accueil;
  - b) Font partie d'une chaîne d'approvisionnement;
  - c) Utilisent les ressources du pays, y compris les matières premières et les compétences humaines;
  - d) Appartiennent à des secteurs de production dynamiques offrant des possibilités de croissance;
  - e) Contribuent à l'acquisition dans le pays hôte de nouvelles compétences de base.
8. Les outils servant à cibler l'investissement ont évolué, passant de simples mesures de réduction des coûts à des stratégies de différenciation et de spécialisation. Les incitations gouvernementales, y compris les incitations fiscales, peuvent jouer un rôle. Les instruments souvent jugés efficaces sont notamment les suivants:
  - a) Regroupements d'entreprises;
  - b) Partenariats secteur public-secteur privé;
  - c) Alliances;
  - d) Mesures d'accompagnement en faveur des investisseurs déjà présents;
  - e) Agglutination subnationale.
9. Dans beaucoup de pays, les regroupements d'entreprises sont devenus un important mécanisme de ciblage. Ils impliquent parfois l'utilisation ou la mise en place de structures de recherche-développement, d'un réseau de petites et moyennes entreprises (PME) et d'une bonne infrastructure de services publics de distribution.
10. Appartenir à une zone d'échanges préférentiels ou avoir accès à de vastes marchés peut aider à attirer des IED.

11. Il pourrait être envisagé d'entreprendre un programme efficace d'établissement de liens, qui tiendrait compte des aspects suivants:

- a) Nécessité de compléter la recherche d'intérêts convergents par des mesures d'amélioration des capacités locales de production;
- b) Nécessité d'être sélectif et de cibler les PME offrant le plus grand potentiel de croissance;
- c) Coopération et coordination entre les divers services et organismes gouvernementaux;
- d) Souci d'harmoniser le développement des PME avec les politiques en matière d'IED;
- e) Recours aux meilleurs fournisseurs, publics ou privés, de services aux entreprises;
- f) Nécessité d'adopter des mesures bien adaptées aux réalités nationales ou aux conditions locales.

#### **A. Gouvernements**

12. Les gouvernements sont invités à rechercher des moyens économiques de promouvoir des politiques d'IED compatibles avec leurs objectifs globaux de développement et leurs stratégies d'industrialisation, associant pleinement le secteur privé et conciliant les motivations des investisseurs étrangers avec les priorités nationales. Si le point de départ doit être l'affirmation par les responsables politiques nationaux d'une stratégie de développement bien arrêtée, un partenariat entre le secteur public et le secteur privé est à la fois utile et nécessaire au cours des différentes étapes de la mise en œuvre de cette stratégie.

13. Il est également recommandé d'instaurer une coordination entre les organismes et services gouvernementaux, ainsi qu'un appareil institutionnel simplifié en désignant une institution responsable pour la promotion des IED.

14. Une approche ciblée est recommandée pour la conception des politiques de promotion des IED, car elle constitue la façon la plus efficace d'utiliser des ressources limitées, offre les meilleures perspectives de succès et contribue à la réalisation d'objectifs stratégiques.

15. Pour accroître les effets multiplicateurs bénéfiques des IED dans le pays d'accueil, les pouvoirs publics doivent accorder une attention particulière à l'exécution de programmes de promotion de sous-traitants locaux, ainsi qu'à l'amélioration des capacités technologiques et productives des fournisseurs locaux.

16. Les gouvernements devraient étudier les éléments fondamentaux d'un programme de promotion d'établissement de liens, schématisés comme suit:

- a) Fixer les objectifs de politique générale, en conformité avec la stratégie globale de développement du pays;

b) Identifier les cibles du programme: sélection d'industries, de filiales étrangères et d'entreprises locales;

c) Déterminer les mesures spécifiques à adopter concernant l'information et la recherche d'intérêts convergents, la technologie et l'assistance technique, la formation et le financement;

d) Mettre en place un appareil institutionnel et administratif permettant d'exécuter le programme et d'en surveiller le déroulement.

17. Quelques experts ont suggéré que les pays en développement accélèrent, dans une transparence totale, la privatisation des secteurs de l'électricité, de l'eau et des télécommunications.

18. Les pays d'origine devraient échanger des informations sur leur expérience en matière de ciblage et de promotion de liens, et fournir une assistance à cet égard.

19. Un meilleur accès aux marchés des pays développés, en particulier pour les produits des pays les moins avancés et des pays à faible revenu, pourrait aider ces pays à attirer des IED.

20. Les pays d'origine sont également encouragés à aider financièrement les pays en développement, en particulier ceux qui ne disposent que de ressources limitées, à mettre en place un cadre approprié pour la promotion des IED et l'établissement de liens.

21. Les organismes de promotion des investissements à l'étranger, dans les pays développés, pourraient encourager les IED vers les pays en développement, par exemple en nouant des liens avec les organismes de promotion des investissements dans ces pays et en diffusant l'information nécessaire.

## **B. Communauté internationale**

22. Les institutions internationales compétentes devraient aider les pays en développement et les pays en transition à mettre en place un cadre institutionnel approprié pour les politiques de promotion et de ciblage des IED, y compris la formation de groupements d'entreprises.

23. Il est souhaitable que les institutions des Nations Unies et d'autres institutions compétentes pour ces questions coopèrent et coordonnent leurs activités.

24. La communauté internationale devrait aider les pays les moins avancés à mettre en place et à améliorer l'infrastructure nécessaire pour attirer des IED.

## **C. CNUCED**

25. La CNUCED devrait:

a) Continuer d'analyser les systèmes internationaux de production, par secteur et par industrie, et diffuser les résultats de ses travaux auprès des pays membres;

b) Aider les pays en développement à évaluer leurs capacités actuelles de façon qu'ils puissent définir des objectifs conformes à leur niveau de compétitivité sur les marchés internationaux;

c) Aider les pays en développement à élaborer, appliquer et évaluer des programmes de ciblage des IED et d'établissement de liens compatibles avec leurs stratégies d'industrialisation et de développement.

## Chapitre II

### RÉSUMÉ DU PRÉSIDENT

#### A. L'industrialisation, la compétitivité des exportations, l'expansion des capacités de production et les IED

26. La principale question de développement dont les experts devaient débattre était de savoir quels types de politiques il fallait envisager pour mettre en œuvre une stratégie d'industrialisation qui soit axée sur les exportations et dont les investissements étrangers directs (IED) seraient le facilitateur. Les expériences des pays à cet égard étaient très variables: certains pays comptaient sur les exportations de produits d'entreprises à capital local tandis que d'autres avaient adopté une stratégie faisant davantage appel aux IED et consistant à assurer le service, l'assemblage ou la fabrication de produits exportés vers des marchés régionaux ou internationaux. Un certain nombre de pays qui avaient adopté cette dernière stratégie avaient fait des progrès remarquables sur le plan de la compétitivité de leurs exportations en s'intégrant aux systèmes internationaux de production des sociétés transnationales (STN).

27. Les résultats économiques d'un certain nombre de pays d'Asie et d'Amérique latine et de pays en transition donnaient à penser que le modèle de développement axé sur les exportations et les IED pouvait effectivement réussir, par la maîtrise des technologies disponibles et la revalorisation systématique de la production. Diverses analyses statistiques attestaient la présence accrue en tant qu'exportateurs sur les marchés mondiaux d'un certain nombre de pays en développement, ainsi que la pertinence des IED en tant que moyen de réaliser le développement industriel.

28. Parmi les exemples évoqués, la Chine et plusieurs pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est avaient réalisé des gains impressionnants de parts du marché mondial au cours des 15 dernières années ainsi qu'une modification structurelle de leurs exportations, passant de produits à faible intensité technologique à des produits de haute technologie et ce, grâce à des politiques délibérées des pouvoirs publics. De même, en Amérique latine, le Mexique avait augmenté la part des produits manufacturés et produits de technologie intermédiaire et de haute technologie dans le total de ses exportations, au détriment des exportations de ressources naturelles, tandis que le Costa Rica avait réalisé une augmentation spectaculaire de sa production manufacturière ne provenant pas des ressources naturelles et avait commencé à produire et exporter des produits de haute technologie à la suite d'un apport important d'IED (par Intel). En Europe centrale et orientale également, des pays tels que la Hongrie et la République tchèque avaient notablement accru leur part des marchés d'exportation dans les années 90 et étaient passés de l'exportation de produits à faible intensité technologique à celle de produits de haute technologie, ceci étant dans une large mesure dû à la proximité des marchés de l'Union européenne (UE) et aux entrées d'IED.

29. Les politiques et stratégies adoptées dans plusieurs de ces pays ont été examinées dans le détail. Ainsi, par exemple, la Chine commençait depuis peu à privilégier les IED à plus forte valeur ajoutée. Dans ses phases antérieures (1979-1991), la politique chinoise à l'égard des IED visait essentiellement à attirer ces investissements vers des activités à forte intensité de main-d'œuvre dans les zones économiques spéciales qui venaient d'être créées.

Au cours de la première phase, soit de 1979 à 1983, la Chine avait commencé à libéraliser les IED et à créer des zones économiques spéciales. Les STN avaient été attirées à la fois par la main-d'œuvre relativement peu coûteuse du pays et par le train complet de mesures d'incitation spéciales associées à ces zones. Au cours de la deuxième phase, de 1984 à 1991, le rythme des entrées d'IED s'était quelque peu ralenti et des mesures nouvelles avaient été prises pour encourager leur reprise, la plupart du temps par des incitations fiscales. Au cours de la troisième phase, à partir de 1992, la politique chinoise à l'égard des IED avait subi d'importants changements d'ordre stratégique. Il y avait eu en particulier un passage progressif à l'encouragement des IED non seulement dans les zones économiques spéciales mais également dans d'autres régions. Depuis l'an 2000, la promotion de l'investissement en Chine avait été particulièrement concentrée sur les moyens d'attirer des IED à plus forte valeur ajoutée et à plus forte intensité technologique, tout en encourageant parallèlement l'investissement direct à l'étranger des entreprises chinoises, dans un souci de compétitivité encore plus grande. Ces politiques à l'égard des IED avaient permis à la Chine d'enregistrer d'impressionnantes hausses de ses exportations, qui étaient passées au cours des dernières années d'activités à forte intensité de main-d'œuvre à des activités à plus forte intensité de technologie et de capital. Cette mutation s'expliquait aussi, en partie, par le fait qu'une part plus grande des IED était consacrée à la production destinée au marché intérieur, par opposition aux IED réalisés dans des secteurs purement exportateurs. Ce processus avait eu pour autre résultat une modification de la structure industrielle de l'économie chinoise sur le plan de la propriété. Le poids des entreprises d'État dans la production industrielle intérieure avait diminué et des coentreprises à participation étrangère étaient apparues. En prévision de l'adhésion de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la politique des IED entrait dans une quatrième phase, qui accentuait encore plus l'évolution vers des IED à plus forte intensité de technologie et de capital.

30. S'agissant du processus d'industrialisation en Malaisie, le Gouvernement de ce pays avait toujours fondé ses politiques à l'égard des IED sur une conception stratégique du développement. L'axe principal de ces politiques avait évolué, passant de l'appel à des IED dans des activités à forte intensité de main-d'œuvre et axées sur l'exportation au début des années 70 à un perfectionnement technologique des installations de fabrication et à des activités caractérisées par une plus forte valeur ajoutée et des salaires plus élevés telles que la mise au point et la distribution des produits. Une articulation chronologique similaire pouvait être constatée au Costa Rica, qui avait rapidement pris pied dans des domaines tels que la conception de produits logiciels et les nouvelles technologies de manière générale.

31. Dans le cas du Mexique, la croissance des exportations (et des importations) tout au long des années 90 avait à l'évidence pour moteur des activités d'exportation de produits autres que le pétrole, en particulier de produits manufacturés provenant pour la plupart de filiales de STN. Cette croissance avait alimenté celle du produit intérieur brut ainsi que la création d'emplois. Les entrées d'IED résultaient dans une large mesure de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) mais les succès enregistrés par le pays ne s'expliquaient pas exclusivement par la proximité géographique des marchés nord-américains. Ils étaient aussi le fruit des efforts faits par le Mexique pour diversifier l'origine géographique de ses partenaires commerciaux (Amérique centrale et du Sud et Asie, par exemple) à la faveur de nombreux accords bilatéraux de libre-échange et d'investissement. La libéralisation, en 1993, de la politique à l'égard des IED s'était traduite par un triplement (entre 1994 et 2000) des entrées d'IED dans le pays – des IED essentiellement en provenance des États-Unis et consacrés au secteur manufacturier. À cet égard,



les participants à la Réunion ont noté que les investisseurs à la recherche de meilleurs rendements n'avaient plus les mêmes objectifs (c'est-à-dire qu'ils ne privilégiaient plus le bas niveau des coûts salariaux et prêtaient davantage d'attention aux qualifications de la main-d'œuvre), que les systèmes internationaux de production prenaient de l'ampleur et que les pays d'Asie étaient à l'origine d'une vive concurrence tant pour attirer les IED que pour exporter vers le marché des États-Unis.

32. Le Mexique continuerait de faire de la promotion des exportations et de la recherche d'accords commerciaux internationaux négociés les principaux axes de sa politique de développement industriel, tout en renforçant les avantages comparatifs du pays – une population jeune, une situation géographique privilégiée et un réseau planétaire d'accords commerciaux – pour recueillir les fruits de la libéralisation des échanges et de l'investissement. Il augmenterait aussi le nombre des secteurs, régions et entreprises participant aux activités exportatrices et mettrait en place des programmes en faveur des producteurs locaux en vue d'accroître la teneur locale des exportations. Une attention particulière serait accordée au développement et à la modernisation des petites et moyennes entreprises (PME) dans les provinces méridionales ainsi qu'au resserrement des liens avec d'autres pays d'Amérique centrale.

33. Dans la Fédération de Russie, le processus de transition n'était pas encore achevé et le Gouvernement s'attachait surtout à redonner confiance aux investisseurs éventuels – locaux ou étrangers – et à corriger les déséquilibres macroéconomiques. Un conseil consultatif sur les IED avait été créé en 1995; présidé par le Chef de l'État, il réunissait les représentants du Ministère des finances, de la Banque centrale, du Ministère des monopoles d'État et d'autres organismes publics, nationaux et régionaux, de plus de trente grandes STN et de la Chambre d'industrie russe. Une nouvelle loi sur les IED avait été adoptée en 1999. Les IED étaient généralement motivés par la recherche de marchés – par opposition aux IED réalisés dans des activités exportatrices – et dirigés vers l'industrie lourde et l'agroalimentaire, mais également, de plus en plus, vers les industries de haute technologie (Intel, par exemple) et le commerce.

34. L'un des sujets qui préoccupaient les décideurs dans les pays en développement et les pays en transition avait trait à l'effet du ralentissement cyclique que connaissait depuis peu l'économie mondiale, auquel s'ajoutaient les effets que la restructuration d'industries géantes telles que l'électronique et les technologies de l'information allaient avoir sur les courants futurs d'IED. Certaines STN auraient différé leurs nouveaux projets d'investissement et d'autres, Intel et Cisco notamment, adoptaient de plus en plus de mesures de réduction des coûts par le recours à la sous-traitance ou à la délocalisation vers de nouveaux sites d'investissement où les coûts étaient plus bas. En règle générale, les STN – comme tout bon investisseur – étaient plus facilement attirées par les marchés dynamiques à forte croissance.

35. Les participants à la Réunion ont relevé qu'il fallait étudier attentivement les expériences économiques des pays qui avaient utilisé les IED à bon escient. Les derniers candidats à l'industrialisation ne pouvaient pas se contenter de reproduire ces expériences de croissance orientée vers l'extérieur: ils devaient se constituer des avantages compétitifs spécifiques et adopter les politiques et stratégies qui correspondent à leur dotation en ressources et en qualifications. Ainsi, les pays moins développés et les pays les moins avancés (PMA) pouvaient appliquer des stratégies fondées sur des exportations faisant appel aux ressources naturelles plutôt qu'aux technologies. Ils pouvaient se donner comme objectif d'élever le degré

d'élaboration et la teneur en connaissances de leurs produits d'exportation. Le Chili et le Bénin, à différents stades de la production, ont été cités comme exemples de pays qui s'étaient spécialisés dans des secteurs moins dynamiques reposant sur les produits de base mais qui, en mettant en place des activités à plus forte valeur ajoutée, grâce à des mesures de politique industrielle, étaient en train de prendre pied sur les marchés de produits plus élaborés. Des politiques plus entrepreneuriales à l'égard des investisseurs étrangers étaient à l'évidence nécessaires, en ce sens qu'elles pouvaient faciliter le passage à une production à plus forte valeur ajoutée.

36. Les éléments communs à tous les cas d'industrialisation compétitive au plan international semblaient être les suivants:

a) Des politiques publiques actives, notamment une perspective et une stratégie claires concernant le processus d'industrialisation, et les interventions qu'il implique;

b) Un développement des marchés d'exportation, de préférence par un accès privilégié des pays en développement aux marchés, mais également par la négociation active d'accords commerciaux (le rôle de la loi américaine sur la croissance et les possibilités des pays en développement africains a été cité comme exemple à cet égard);

c) Une intégration aux systèmes internationaux de production par des entrées d'IED et, si possible, des investissements directs réalisés à l'étranger.

### **B. Le rôle des stratégies d'entreprise et autres considérations propres aux investisseurs étrangers**

37. Une connaissance approfondie des systèmes de production internationaux et des stratégies des STN a été jugée essentielle à la réussite du processus d'industrialisation et à la bonne mise en œuvre des politiques d'exportation faisant appel aux IED. L'on a relevé que les STN qui intervenaient sur des marchés dynamiques, caractérisés par des cycles courts de vie des produits se souciaient avant tout du démarrage rapide des opérations (c'est-à-dire devenir opérationnel sur un nouveau site dans les trois mois), du rythme de l'innovation et de la rapidité de la production et de la distribution du produit final, avec le moins de stocks possible. En fait, dans de telles industries, la rapidité serait plus importante que la taille de l'entreprise, et la clef du succès pouvait se résumer à la rapidité et à la souplesse de l'adaptation tant à l'évolution des marchés qu'aux exigences des consommateurs, ce qui n'était pas nécessairement incompatible avec l'absence d'une stratégie d'entreprise orientée vers un produit ou un marché précis. Sur le long terme, s'agissant des entreprises de production contractuelle classiques, il se pouvait que l'évolution vers la sous-traitance devienne la règle. Quant aux petites STN, leur réussite était dans une large mesure déterminée par leur aptitude à tirer parti du World Wide Web ou des liens interentreprises.

38. Outre la stabilité politique et l'absence de corruption, les investisseurs étrangers évaluaient minutieusement les facteurs suivants pour décider du lieu où ils allaient investir:

a) Présence d'une infrastructure de services publics de distribution (eau, assainissement, électricité);

- b) Guichet unique pour les investisseurs étrangers;
- c) Présence de PME susceptibles de devenir des fournisseurs (locaux/étrangers), notamment des fournisseurs certifiés au regard des normes de qualité et de performance;
- d) Présence de terrains faciles à acquérir et peu coûteux et simplicité et rapidité des procédures d'approbation des travaux de construction;
- e) Présence de ressources humaines qualifiées et accès au savoir accumulé;
- f) Flexibilité des marchés du travail (capacité d'adaptation aux modifications de la production et à la production saisonnière);
- g) Politique et législation commerciales cohérentes, notamment en ce qui concerne les zones franches industrielles (ZFI), et efficacité des procédures de dédouanement;
- h) Accès assuré aux principaux marchés destinataires;
- i) Environnement fiscal stable et prévisible, y compris la fiabilité/stabilité des mesures d'incitation éventuelles (les exonérations fiscales étant d'importance secondaire);
- j) Rapatriement du capital et des bénéfices et taux de change stables;
- k) Rapidité et simplicité des démarches administratives concernant les expatriés, logements convenables, etc.

39. Ainsi, au Costa Rica, des investisseurs étrangers, dont Intel, avaient pris la décision d'investir dans le pays en considérant l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée et la présence d'installations de recherche. Dans le cas de la Hongrie, où Flextronics avait procédé à son plus important investissement (par rapport à la taille du pays), les déterminants de l'investissement avaient été la proximité des marchés d'Europe occidentale (ceux de l'UE essentiellement), le bas niveau des salaires mais une main-d'œuvre hautement qualifiée, la confiance dans l'État et la société et la facilité avec laquelle il était possible de faire des affaires et d'obtenir l'appui des pouvoirs publics. Les mesures prévues par ces derniers portaient notamment sur les zones industrielles, les zones franches et les exonérations fiscales. Dans une certaine mesure, des considérations du même ordre ont emporté la décision des investisseurs au Mexique.

### **C. Cibler les IED dans le cadre des stratégies de développement**

40. Les participants à la Réunion ont noté que de nombreux gouvernements utilisaient, dans le cadre de leurs stratégies d'industrialisation, des méthodes de ciblage des investisseurs, sans nécessairement toujours les appeler ainsi. La réussite des stratégies de ciblage exigeait de la clarté sur les points suivants:

- a) La diffusion de l'information sur les possibilités offertes par le pays d'accueil, ce qui revenait à dire que le pays devait réussir à se constituer une bonne image;

b) Les industries, les secteurs et les sociétés qui devaient être visés et la manière de s'y prendre;

c) La compatibilité entre les besoins des investisseurs et l'offre du pays.

41. Sur le premier point, il ressortait des données émanant de pays investisseurs tels que le Japon et les États-Unis qu'il pouvait être plus rentable d'investir en Afrique que dans d'autres régions. L'on pouvait donc s'employer davantage à faire connaître plus largement ce fait aux investisseurs éventuels.

42. L'on a fait remarquer que, au bout du compte, les décisions d'investissement étaient prises non pas par des sociétés mais par des individus, et que c'était donc ces derniers qu'il fallait viser. Le ciblage des investisseurs exigeait une dose considérable de persévérance de la part de l'organisme chargé de la promotion des investissements, à savoir qu'il fallait contacter la même société à plusieurs reprises avant de pouvoir l'amener à prendre une décision sur un projet d'investissement. L'on a également signalé que le ciblage devait être assimilé à un processus continu, qui couvrait toute la période allant du premier contact avec l'investisseur futur jusqu'à la création effective de l'entreprise et s'étendait même à l'assistance postinvestissement. Ce processus était devenu de plus en plus difficile en raison du grand nombre d'organismes de promotion de l'investissement et de la concurrence qu'ils se livraient, ainsi que du nombre nettement plus important des STN parmi lesquelles il fallait sélectionner un sous-ensemble de sociétés auxquelles on devait s'intéresser en priorité, compte tenu du nombre croissant de petites STN originaires de nombreux pays en développement et pays en transition. Dernière considération, et non des moindres, les exigences des STN étaient devenues plus précises que jamais et difficiles à satisfaire.

43. Le ciblage des investisseurs étant un acte d'ordre microéconomique, il importait au plus haut point que les organismes de promotion de l'investissement en analysent tous les aspects dans le détail et consultent et associent divers intervenants tels que les autres organismes publics compétents, les représentants des prestataires de service locaux, les cabinets de conseil et les STN déjà présentes dans le pays d'accueil, ainsi que des experts de la (ou des) société(s) visée(s). Il était tout aussi important de convaincre les parties intéressées dans le pays d'accueil, par exemple les entreprises manufacturières locales, que le projet d'IED considéré apporterait à elles aussi des avantages concrets. Il y avait des raisons d'être «entrepreneur et créatif». Être entrepreneur supposait l'intervention des plus hautes sphères politiques, une organisation parfaite et une confidentialité rigoureuse durant les négociations, tandis que la «créativité» signifiait le recours à tous les vecteurs de communication qu'il était possible d'envisager.

44. On a aussi constaté que les services infranationaux et locaux jouaient un rôle capital dans le ciblage. Ils constituaient la meilleure source d'information, et la plus accessible, sur les nouvelles possibilités d'investissement dans tout le pays. Il était donc fortement conseillé aux organismes de promotion de l'investissement d'agir de manière coordonnée à différents niveaux. Certains experts ont insisté sur le fait que l'analyse des nouvelles possibilités qui apparaissaient sur les marchés mondiaux était une condition préalable essentielle pour un bon ciblage des investisseurs. L'exemple de la Malaisie a été cité: ce pays s'était en effet doté d'une industrie du caoutchouc naturel en saisissant l'occasion offerte par l'explosion de la demande mondiale de produits en latex déclenchée par la pandémie du sida.

45. De manière plus générale, les participants à la Réunion ont été informés sur les outils de ciblage à partir des données commerciales mis au point par le Centre du commerce international. Ce logiciel facilitait la classification des produits d'exportation, en faisant apparaître si un pays avait conquis ou perdu des parts de marché à l'échelle mondiale, ainsi que l'évolution de la demande d'importation de tel ou tel produit. Cette classification pouvait ensuite servir à identifier des groupes de produits, industries ou secteurs susceptibles d'être visés. Il portait donc sur le premier volet du processus d'évaluation de la compétitivité à l'exportation d'un pays, à savoir une analyse en connaissance de cause de ses possibilités d'exportation, le second volet étant une évaluation correcte de ses capacités.

46. Le ciblage consistait généralement à attirer les IED vers des industries particulières. À titre d'exemple, la Malaisie visait de plus en plus des services précis nécessitant de hautes qualifications, tels que le développement logiciel, l'éducation, les services médicaux, les technologies de l'information et les services multimédias, tandis que le Panama cherchait à attirer les IED vers des industries telles que l'agroalimentaire et l'extraction minière, ainsi que certains services (conditionnement, éducation, santé, services faisant appel aux technologies de l'information et de la communication, tourisme, services financiers, télécommunications et logistique). Dans le même ordre d'idées, l'Éthiopie, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, avait entrepris d'attirer les IED vers la production manufacturière à base de ressources naturelles, par exemple la fabrication de textiles, de cuir et de chaussures, en partenariat avec des sociétés locales.

47. De manière générale, le ciblage par industrie devait viser essentiellement les STN qui:

a) Étaient déjà établies dans le pays, qui étaient de ce fait plus faciles à contacter et dont les réinvestissements constituaient souvent une part importante des apports d'IED;

b) Faisaient déjà partie d'une chaîne d'approvisionnement dans laquelle le pays s'était inséré;

c) Étaient à la recherche de matières premières ou de talents présents dans le pays; ainsi, certains pays invitaient des personnes hautement qualifiées et douées à venir s'installer chez eux, l'idée étant qu'ils pouvaient attirer des IED ou encourager le développement de services propres à développer les exportations et les IED tels que le développement de logiciels, les études de marché et les centres d'appels;

d) Intervenait dans des secteurs où le pays était compétitif et disposait d'avantages comparatifs dynamiques; et/ou

e) Pouvaient aider à créer et développer de nouvelles compétences de base.

48. Outre le ciblage par industrie, certains pays avaient entrepris un ciblage géographique en s'intéressant à certains pays d'origine des investisseurs. La Uganda Investment Authority, par exemple, concentrait ses activités de promotion de l'investissement sur un certain nombre de pays de la région (Afrique du Sud, Maurice, Égypte et Kenya), sur des pays avec lesquels l'Ouganda partageait des intérêts particuliers (Pays-Bas, Royaume-Uni et États-Unis) et, exploitant des liens ethniques, sur certains autres pays en développement (Inde, Chine et Malaisie).

49. Le ciblage pouvait également consister à attirer des investissements en vue d'atteindre des objectifs bien précis, tels que la création d'emplois, le développement du marché intérieur, le développement des exportations ou la modernisation d'industries locales. Les pays africains, par exemple, ont relevé que les IED motivés par la recherche de ressources naturelles pouvaient être utilisés pour entamer la transformation de produits dont la fabrication fait appel à ces ressources. Cette démarche nécessitait au départ des politiques à long terme visant à renforcer les capacités de ces pays, pour ce qui est notamment de l'organisation des marchés de produits de base et des qualifications de la main-d'œuvre.

50. Les participants à la Réunion ont également examiné les outils du ciblage. Les mesures d'incitation, de quelque type qu'elles soient, étaient rarement des facteurs déterminants pour attirer les IED. Elles ne pouvaient avoir un effet décisif que si les offres de sites rivaux étaient plus ou moins identiques. Dans tous les autres cas, elles risquaient de simplement subventionner des activités d'investissement qui auraient été entreprises de toute façon. Cela étant, on a relevé que le recours aux mesures d'incitation par les pays en développement était légitime et semblait nécessaire tant que les pays développés en usaient abondamment pour attirer les IED.

51. Il pouvait être avantageux d'apporter un soutien financier aux investisseurs éventuels ou d'effectuer des études de faisabilité pour leur compte. Les organismes de promotion de l'investissement dans les pays en développement pouvaient aussi tirer parti d'initiatives prises dans les pays d'origine des investisseurs, en vue de promouvoir l'investissement à l'étranger par exemple, pour diffuser l'information relative aux possibilités d'investissement dans leur pays.

52. Enfin, il était important que les organismes de promotion de l'investissement établissent des normes et critères objectifs d'évaluation des résultats obtenus et des succès éventuels. L'on a ainsi mentionné un certain nombre d'indicateurs de succès, tels que la valeur ajoutée créée ou le nombre ou la valeur des nouveaux projets mis en route, et de critères relatifs à l'emploi, tels que le nombre d'emplois créés directement, préservés ou créés par effet multiplicateur.

53. En résumé, le ciblage était certes important, parce qu'il pouvait contribuer à accroître la précision et l'efficacité de l'emploi des ressources limitées dont disposait l'organisme de promotion de l'investissement ou l'État, mais les experts ont averti qu'il n'y avait pas, en matière de ciblage des investisseurs, une formule passe-partout; la façon de procéder était au contraire fonction, entre autres, du stade de développement où se trouvait le pays, des priorités globales concrètes et des ressources disponibles. L'on a donc insisté sur la nécessité d'identifier des «créneaux» viables.

#### **D. Entrepreneuriat local et expansion des capacités de production: Promotion des liens en amont**

54. Le degré d'ancrage dans l'économie locale des industries axées sur l'exportation et des entreprises créées par l'investissement étranger est un facteur capital pour ce qui est d'accroître la contribution des IED à l'industrialisation des pays d'accueil. Les participants à la Réunion ont donc examiné divers exemples de politiques portant sur le développement d'un entrepreneuriat local et des capacités de production, les liens en amont et les regroupements d'entreprises.

55. Le *World Investment Report 2001* décrit comment les liens en amont entre filiales étrangères et entreprises locales pouvaient être avantageux non seulement pour les STN mais également pour l'économie du pays d'accueil et les entreprises locales. Les conclusions du rapport montraient bien l'importance de la promotion de tels liens, en tenant compte des facteurs spécifiques à chaque industrie, STN et pays d'accueil. Les politiques de promotion des liens interentreprises devaient être compatibles avec l'ensemble plus vaste des politiques de facilitation du développement des entreprises et elles devaient s'insérer dans cet ensemble, lequel devait reposer sur une vision claire de la stratégie de développement. Les stratégies de promotion des liens interentreprises se situaient à l'intersection de la promotion des IED et du développement des PME et servaient les intérêts tout à la fois des investisseurs étrangers et des PME locales.

56. L'étude des programmes existants de promotion des liens interentreprises dans les pays à revenu intermédiaire et les pays à haut revenu montrait toute l'importance qu'il fallait accorder à l'action des pouvoirs publics en faveur du développement des PME. Dans plusieurs pays et sous-régions, l'État avait apporté une assistance en matière d'information, d'intermédiation, de modernisation technologique, de formation et de financement. Les principales mesures propres à assurer l'efficacité des programmes de promotion des liens interentreprises étaient énoncées dans le *World Investment Report 2001*.

57. Les pays à faible revenu où les ressources financières étaient rares (Afrique du Sud, par exemple) pouvaient étudier les possibilités d'intervention active du secteur privé pour réduire les coûts de mise en place des programmes de promotion, ainsi que diverses formes de partenariat entre les secteurs public et privé. La plupart des programmes étudiés dans le *World Investment Report 2001* avaient été lancés à l'initiative de l'organisme local de promotion de l'investissement, avec le soutien combiné des secteurs public et privé. Ces organismes pouvaient effectivement enclencher le processus d'instauration des liens, pour autant qu'ils disposaient de la capacité nécessaire et bénéficiaient des concours de toutes les parties concernées.

58. S'agissant du développement de l'offre locale de fournisseurs, et en vue de maximiser le bien-être induit par l'entrée des IED dans des activités exportatrices, les pays seraient bien avisés de développer les PME locales et/ou d'attirer des PME étrangères susceptibles de constituer des fournisseurs. En ce qui concerne les PME locales, le projet PROVEE lancé dernièrement au Costa Rica avait une certaine pertinence, dans la mesure où il visait à créer une offre locale de fournisseurs de classe internationale. L'un des objets du développement de cette offre locale était de permettre aux entreprises locales efficaces de s'aligner sur les normes internationales et de devenir, à part entière, des exportateurs et des investisseurs à l'étranger, un bon exemple à cet égard étant celui d'une entreprise de fabrication de produits de conditionnement qui avait ouvert des filiales au Mexique et aux États-Unis.

59. Attirer des entreprises étrangères pouvait aussi se justifier, notamment lorsqu'il s'agissait de STN de petite taille ou nouvellement créées qui, contrairement aux grandes STN, étaient souvent dépourvues des ressources ou capacités nécessaires pour étudier les possibilités d'investissement. Les gouvernements ou les organismes de promotion de l'investissement pouvaient mettre en œuvre des mesures destinées spécifiquement à attirer et aider ce type d'entreprises, qui étaient souvent particulièrement bien adaptées au contexte des pays en développement.

60. Il y avait divers exemples de pays où le programme d'instauration de liens interentreprises avait eu un effet certain. Ainsi, la Malaisie avait suivi une démarche à plusieurs volets, comprenant la constitution de fonds d'affectation spéciale pour investir dans les PME, l'appel aux banques et compagnies d'assurances étrangères, la création de banques de développement à capital public et une «pression morale» de la Banque centrale sur les banques commerciales afin que celles-ci ouvrent leurs portefeuilles de prêts aux PME locales. Au Costa Rica, l'instauration de liens était orientée vers des activités telles que la formation et la certification des fournisseurs potentiels. En Ouganda, l'organisme de promotion de l'investissement avait instauré un dialogue constant entre secteur public et secteur privé et ses agents avaient une expérience du secteur privé. Afin d'établir des regroupements infranationaux d'entreprises pour promouvoir l'instauration de liens entre ces dernières, un projet de coopération avec l'Agency for International Development des États-Unis (USAID) avait été établi pour faciliter ce processus.

61. Les ZFI représentaient un cas déconcertant: ces zones étaient généralement créées dans le but avoué d'attirer les IED vers les industries exportatrices mais elles s'étaient souvent révélées un obstacle à l'instauration de liens interentreprises. À titre d'exemple, en Malaisie, des mesures d'incitation propres aux ZFI avaient limité les rapports entre les sociétés installées dans la zone et le reste de l'économie, si bien qu'il a été décidé de supprimer le système des ZFI afin de mieux tirer parti des effets multiplicateurs liés aux IED. En Chine, les zones économiques spéciales avaient réussi à instaurer toute une série de liens avec les entreprises locales mais le Gouvernement était en train de réexaminer dans quelle mesure ces fournisseurs locaux étaient efficaces.

62. Certaines industries, électroniques par exemple, pouvaient a priori ne pas se prêter aussi facilement à l'instauration de liens interentreprises. En pareil cas, en particulier, des mesures d'intervention plus actives des pouvoirs publics pouvaient faciliter les choses, notamment par une offre d'information sur les fournisseurs existants et leurs capacités ou par des programmes de développement de l'offre locale de fournisseurs; par ailleurs, l'État pouvait aider à la modernisation des industries. Faciliter la création de centres de recherche-développement, fournir du matériel de formation technique ou influencer sur l'état d'esprit général pouvaient avoir des incidences favorables sur le plan des liens interentreprises. En Malaisie, Intel avait, semble-t-il, encouragé des cadres techniques à créer leur propre entreprise et à devenir ses fournisseurs. Les STN pouvaient certes contribuer au développement de l'offre locale mais il était important que le Gouvernement joue un rôle dynamique, en ce qui concernait plus particulièrement le partage de l'information sur la demande future.

63. Les regroupements de PME, souvent soutenus par des institutions publiques, et de grandes entreprises nationales constituaient une autre modalité intéressante susceptible de donner aux pays en développement les moyens de tirer parti des IED et de lier ces investissements à l'économie locale. En outre, ces regroupements pouvaient être particulièrement efficaces par leurs effets multiplicateurs sur l'accès à la technologie et aux marchés internationaux. Les mesures que les pouvoirs publics prenaient pour faciliter la constitution de ces regroupements d'entreprises pourraient donc accroître la contribution à l'économie locale des IED réalisées dans des activités exportatrices dynamiques, ce qui supposait une politique et une stratégie élaborées à l'échelon infranational, là où la connaissance, des capacités et moyens locaux – «plates-formes locales et exécution locale» – étaient la plus précise et à jour.



64. En conséquence, une démarche intégrée visant à attirer les IED vers les industries cibles et à renforcer les capacités des fournisseurs et l'instauration de liens interentreprises pouvait bien inclure aussi la recherche des regroupements d'entreprises. Dans le cas de l'organisme de promotion de l'investissement du pays de Galles, la Welsh Development Agency, cette démarche a été notamment adoptée pour attirer et retenir des investisseurs importants tels que Toyota, et l'organisme en question a contribué à la création d'une association des fournisseurs composée de STN et de fournisseurs locaux et étrangers faisant partie du regroupement.

65. La Suède et son programme «SOCware», conçu pour définir un regroupement dans le domaine des «Systems-on-Chips» (systèmes sur puce) constituaient un autre exemple intéressant. L'organisme suédois de promotion de l'investissement avait réussi à attirer des IED dans ce secteur en consultant tous les acteurs pertinents – sociétés, instituts de recherche et organismes tant nationaux que régionaux. Ce processus de consultation, joint aux études de faisabilité, avait permis d'identifier les carences et écueils possibles – en l'occurrence un manque d'ingénieurs de génie logiciel convenablement formés. Les pouvoirs publics ont alors, en coordination avec d'autres acteurs, adopté des mesures spécifiques de perfectionnement des qualifications.

66. Un autre exemple du rôle de premier plan joué par les regroupements de PME était celui de l'Italie. Une part non négligeable des exportations était le fait d'un groupe de PME nombreuses (non diversifiées) dont chacune desservait un ou deux marchés extérieurs. Ces regroupements avaient instauré des liens en bonne et due forme entre les entreprises membres et assuraient des parts importantes des exportations du pays, et leurs performances sur le marché mondial étaient très bonnes pour toute une série de biens d'exportation non dynamique (cuir, carreaux de faïence, joaillerie, textiles et mobilier). Cet exemple donnait à penser que la croissance des exportations dans le secteur manufacturier de haute technologie n'était pas nécessairement le seul indicateur de la compétitivité à l'exportation d'un pays. Par ailleurs, les entrées d'IED en Italie étaient relativement faibles en général mais en augmentation dans les regroupements d'entreprises exportatrices de produits non dynamiques.

67. En résumé, les participants à la Réunion ont relevé que les regroupements d'entreprises, en réunissant des sociétés tant locales qu'étrangères, constituaient un moyen possible et souhaitable de promouvoir les liens en amont. Cela étant, tous les regroupements n'attiraient pas automatiquement les IED ni n'assurent leur ancrage dans l'économie locale. La difficulté résidait dans la constitution et la mobilisation d'une capacité locale correspondant aux besoins des investisseurs étrangers visés. De ce point de vue, les politiques des pouvoirs publics demeuraient un moyen capital de faire en sorte que soient mises en place les bonnes conditions d'attraction et d'exploitation des IED dans un sens favorable à la croissance et au développement.

### **Chapitre III**

#### **QUESTIONS D'ORGANISATION**

##### **A. Convocation de la Réunion d'experts**

68. La Réunion d'experts sur l'incidence des politiques en matière d'IED sur l'industrialisation, l'entrepreneuriat local et l'expansion des capacités de production a eu lieu au Palais des Nations, à Genève, du 5 au 7 novembre 2001.

##### **B. Élection du bureau**

(Point 1 de l'ordre du jour)

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

Président: M<sup>me</sup> Maggie Kigosi (Ouganda)

Vice-président/Rapporteur: M. Lelio Iapadre (Italie)

##### **C. Adoption de l'ordre du jour et organisation des travaux**

(Point 2 de l'ordre du jour)

70. À la même séance, la Réunion a adopté l'ordre du jour provisoire distribué sous la cote TD/B/COM.2/EM.10/1; l'ordre du jour de la Réunion se lisait donc comme suit:

1. Élection du bureau
2. Adoption de l'ordre du jour et organisation des travaux
3. L'incidence des politiques en matière d'IED sur l'industrialisation, l'entrepreneuriat local et l'expansion des capacités de production des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés
4. Adoption des recommandations ou conclusions de la Réunion.

##### **D. Documentation**

71. Pour l'examen du point de fond de son ordre du jour, la Réunion était saisie de la note thématique du secrétariat de la CNUCED intitulée: «L'incidence des politiques en matière d'IED sur l'industrialisation, l'entrepreneuriat local et l'expansion des capacités de production» (TD/B/COM.2/EM.10/2);

##### **E. Adoption des recommandations ou conclusions de la Réunion**

(Point 4 de l'ordre du jour)

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

## Annexe

### PARTICIPATION\*

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

Angola	Madagascar
Arabie saoudite	Maroc
Bangladesh	Mexique
Bélarus	Népal
Belgique	Niger
Bénin	Nigeria
Burkina Faso	Ouganda
Burundi	Pakistan
Cambodge	Panama
Cameroun	Pérou
Chine	Philippines
Colombie	République arabe syrienne
Congo	République démocratique du Congo
Costa Rica	République démocratique populaire de Corée
Côte d'Ivoire	République dominicaine
Égypte	République tchèque
Équateur	République-Unie de Tanzanie
États-Unis d'Amérique	Rwanda
Éthiopie	Saint-Kitts-et-Nevis
Fédération de Russie	Suède
Finlande	Swaziland
France	Thaïlande
Guinée Bissau	Togo
Honduras	Tunisie
Indonésie	Venezuela
Italie	Viet Nam
Japon	Yémen
Kenya	Zambie
Liban	

2. Les organisations intergouvernementales ci-après étaient représentées à la Réunion:

Organisation arabe du Travail

Organisation de coopération et de développement économiques

Organisation de la Conférence islamique.

---

\* La liste des participants porte la cote TD/B/COM.2/EM.10/INF.1.

3. Les institutions spécialisées et organisations apparentées ci-après étaient représentées à la Réunion:

Organisation internationale du Travail

Fonds monétaire international

Union internationale des télécommunications

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

Organisation mondiale du commerce.

4. Le Programme des Nations Unies pour le développement était représenté à la Réunion.

5. Les organisations non gouvernementales ci-après étaient représentées à la Réunion:

*Catégorie générale*

Centre d'échanges et coopération pour l'Amérique latine

Fédération internationale des femmes de carrières libérales et commerciales

Organisation de l'Unité syndicale africaine.

6. Les spécialistes ci-après ont participé à la Réunion:

M. Enrique J. Egloff, Président de Cradvisory.com, Costa Rica

M. Carlos Garcia Fernandez, Directeur général du Département de l'investissement étranger, Ministère de l'économie, Mexique

M. J. Jegathesan, Ancien Vice-Directeur du MIDA, Malaisie

M. John A. Mathews, Professeur à la Macquarie Graduate School of Management, Université de Macquarie, Australie

M<sup>me</sup> Olga Memedovic, Service des politiques industrielles et de la recherche, Genève

M. Jean-Michel Pasteels, Analyste, Centre du commerce international, Genève

M. Richard Pfaffstaller, Vice-Président, Strategic Infrastructure Development, Flextronics Central Europe, Autriche

M. Clive Vokes, Clive Vokes Associates, Royaume-Uni

-----