



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/COM.2/EM.19/2
20 juillet 2006

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMITÉ DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

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

Réunion d'experts sur le renforcement des capacités productives
Genève, 4-6 septembre 2006
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS PRODUCTIVES
DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT**

Note du secrétariat de la CNUCED*

Résumé

Les réformes en cours dans les pays en développement n'ont pas encore donné les résultats escomptés en termes d'intégration dans l'économie mondiale. Il est fréquent, dans de nombreux pays en développement, que les entreprises ne soient pas en mesure de saisir les opportunités qui se présentent. Il est donc maintenant largement admis que pour permettre aux pays en développement de tirer parti de la mondialisation, il faut adopter un ensemble de mesures complémentaires qui aideront les entreprises de ces pays à faire face aux problèmes auxquels elles sont confrontées sur le plan de l'offre. Des efforts soutenus en matière de développement et une aide publique au développement (APD) accrue sont nécessaires pour y parvenir. Par ailleurs, l'investissement étranger direct (IED) peut contribuer au développement de la capacité de production lorsqu'il est associé à des politiques favorisant l'investissement productif, le transfert de technologie, le développement des entreprises et la consolidation des chaînes de production. La présente note répertorie les politiques qui permettraient d'accroître la contribution de l'IED au renforcement des capacités et souligne la nécessité de resserrer les liens entre ce dernier et l'aide publique au développement.

* Le présent document a été soumis à la date indiquée ci-dessus en raison de retards survenus dans la procédure.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
INTRODUCTION	3
I. CONTRAINTES AU NIVEAU DE L'OFFRE	4
A. Environnement réglementaire	5
B. Capacité d'absorption	8
C. Infrastructure	9
II. RÔLE POTENTIEL DE L'IED DANS LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE PRODUCTION	11
A. Renforcer la compétitivité à l'exportation grâce à l'IED	11
B. Liens interentreprises	13
C. Technologie et savoir-faire	17
III. POLITIQUES HORIZONTALES ET VERTICALES POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS	18
IV. IMPLICATIONS POUR L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	21

INTRODUCTION

1. La mondialisation est à la fois source d'opportunités et de difficultés pour les pays en développement. Certains pays sont parvenus à acquérir des avantages compétitifs et à s'intégrer dans l'économie mondiale, mais de nombreux autres, en particulier les PMA¹, ont du mal à attirer les investisseurs étrangers et à saisir les occasions qui se présentent sur les marchés d'exportation, malgré le processus de libéralisation des échanges et des flux de capitaux en cours aux niveaux national et international. Des mesures complémentaires s'imposent.
2. La réorientation des politiques relatives à l'investissement étranger direct a pris une ampleur sans précédent. Selon les enquêtes annuelles réalisées par la CNUCED pour le *Rapport sur l'investissement dans le monde*, depuis 1991 les gouvernements ont adopté plus de 2 000 mesures visant à attirer les investissements étrangers contre seulement 150 mesures plus restrictives. Les autorités autrefois chargées de passer les investisseurs au crible et d'imposer des prescriptions en matière de résultats sont souvent devenues des organismes de promotion des investissements. Les gouvernements ont également signé 2 392 traités bilatéraux d'investissement, 2 559 traités relatifs à la double imposition et 212 autres accords internationaux relatifs à l'investissement. En conséquence, les investisseurs étrangers bénéficient plus ou moins du même traitement quel que soit le pays où ils investissent.
3. Ces nouvelles politiques ont eu une incidence sur les flux d'IED. Les entrées de capitaux dans les pays en développement, calculées en part du PIB, ont été trois fois plus élevées au cours des dix dernières années qu'au cours des deux décennies précédentes. En revanche, par rapport aux flux mondiaux, cette amélioration est inférieure à ce que l'on pourrait attendre compte tenu du fait que la libéralisation a été proportionnellement plus importante dans les pays en développement. La part d'IED allant vers les pays les moins avancés ne dépasse toujours pas 1 % du total mondial mais, en termes relatifs, l'IED joue dans ces pays un rôle plus important². La qualité de l'IED et la question connexe de sa viabilité suscitent plus d'inquiétude que le montant même de l'IED allant vers les pays en développement. Si ces résultats décevants sont dus à des motifs complexes et parfois spécifiques à un pays, il est désormais généralement admis que les capacités insuffisantes en matière d'offre dans les pays en développement en sont une des raisons principales.
4. Dans ce contexte, comme il a été décidé au cours de la onzième session de la CNUCED (São Paulo, 2004) un des objectifs clefs de l'action de la CNUCED était «d'aider les pays en développement, en particulier les PMA, à concevoir et à appliquer des politiques actives pour renforcer leurs capacités de production et leur compétitivité internationale. Ces politiques devraient se fonder sur une approche intégrée de l'investissement, de la responsabilité des entreprises, du transfert de technologie et de l'innovation, du développement des entreprises, de la facilitation du commerce (y compris les transports et la promotion des TIC), de la diversification et des capacités d'exportation, afin de maintenir un niveau élevé de croissance et de promouvoir un développement durable» (TD/412, Consensus de São Paulo, par. 49).

¹ CNUCED (à paraître), *Rapport 2006 sur les pays les moins avancés: développer les capacités productives*.

² La part de l'investissement étranger direct dans le PIB des PMA était de 24 % en 2004.

La présente note porte sur les aspects du renforcement des capacités relatifs à l'investissement, à la technologie et aux entreprises. Les autres aspects, en particulier les services logistiques, la facilitation des échanges et du transport ainsi que les applications TIC, font l'objet de réunions d'experts distinctes (13 juillet 2006 et 16-18 octobre 2006).

I. CONTRAINTES AU NIVEAU DE L'OFFRE

5. De nombreux pays en développement ne sont pas concurrentiels dans les secteurs où ils pourraient disposer d'un avantage comparatif; les coûts de production sont élevés, la qualité des produits est insuffisante et la livraison sur les marchés est lente et imprévisible. Le problème tient souvent non pas à l'entreprise elle-même mais à l'économie dans son ensemble. Il faut améliorer la productivité globale des facteurs: il ne suffit pas d'accroître la productivité de certaines entreprises ou de certains secteurs industriels. Il faut en fait augmenter la productivité de l'ensemble du pays, ce qui constitue une tâche bien plus ambitieuse. Il faut renforcer les capacités et adopter des politiques propres à rendre l'ensemble de l'économie compétitive en matière de production et permettre à toutes les entreprises du pays de se positionner sur les marchés mondiaux sur un pied d'égalité avec les pays plus développés.

6. Les problèmes que rencontrent les entreprises sur le plan de l'offre les empêchent de répondre aux exigences du marché, d'innover, d'accroître leur productivité et d'être compétitives sur les marchés intérieurs et étrangers. Ils témoignent du sous-développement global d'une économie et se manifestent sous diverses formes :

- Environnement réglementaire inadapté (lois, règlements, organismes);
- Institutions du secteur public inadéquates (éducation, formation, appui technologique);
- Secteur privé peu important (manque de chefs d'entreprise et de professionnels compétents, en particulier dans les services bancaires et les services aux entreprises);
- Ressources limitées (humaines et financières);
- Infrastructures insuffisantes et inadaptées (routes, ports, services publics, télécommunications).

7. Pour résoudre les problèmes qui se posent sur le plan de l'offre, il faut procéder à un renforcement des capacités dans un large éventail de domaines. Ainsi, pour ce qui est des échanges, il faut apporter un soutien approprié aux pays dans la formulation des politiques commerciales au niveau national, et les aider à participer effectivement à l'OMC (notamment le cas échéant pour l'accession) ainsi qu'aux accords bilatéraux et régionaux. Des mesures complémentaires de renforcement des institutions s'imposent également, en particulier pour établir des procédures et des institutions efficaces en matière d'importation/exportation, d'assurance, de paiement, de dédouanement et, pour un certain nombre de pays sans littoral, de transit. Il faut en outre développer le réseau de transport (routes, chemins de fer, transports aériens, ports maritimes et fluviaux, oléoducs et gazoducs). La construction d'infrastructures physiques peut impliquer des dépenses majeures, mais la mise en place d'un cadre structurel (politiques, procédures et institutions) présente souvent davantage de difficultés.

8. De même, pour promouvoir l'investissement, il faut apporter un appui adéquat au renforcement des capacités afin de mettre en place un cadre de politique générale attrayant ainsi qu'un excellent environnement réglementaire et des institutions efficaces. Dans les pays où le secteur privé est peu important (et où un grand nombre d'entreprises appartiennent au secteur informel), il faut mettre en place des programmes visant à soutenir l'esprit d'entreprise et le développement des entreprises³. Dans la plupart des pays, il est nécessaire de mettre en valeur les ressources humaines et de promouvoir des mécanismes nationaux dynamiques pour l'innovation, associant les instituts scientifiques et technologiques et le secteur productif. Bien entendu, une bonne infrastructure et en particulier un approvisionnement énergétique fiable sont indispensables à l'activité productrice.

A. Environnement réglementaire

9. Le renforcement de la capacité de production est en fait tributaire de l'investissement des entreprises privées, y compris étrangères, et l'aptitude et l'empressement des entreprises à investir dépendent en grande partie de l'environnement réglementaire dans lequel elles opèrent.

10. L'examen de la politique d'investissement effectué par la CNUCED pour plus de 20 pays en développement donne à penser que les réglementations visant spécifiquement l'IED (c'est-à-dire les règles régissant l'entrée et l'admission des investisseurs étrangers ainsi que le traitement appliqué aux filiales étrangères) constituent de moins en moins un obstacle aux entrées d'IED, ce qui témoigne d'une libéralisation généralisée des régimes d'IED dans les pays en développement. En revanche, l'ensemble de mesures générales visant toutes les activités économiques, y compris l'IED (mais ne visant pas explicitement les investisseurs étrangers) constitue souvent un obstacle. Ainsi, les cas de traitements défavorables ou discriminatoires des investisseurs étrangers sont désormais moins fréquents, mais l'environnement réglementaire général et l'application par les pouvoirs publics des règlements visant les entreprises posent encore problème. Les types de normes et de politiques qui entravent l'investissement sont décrits au tableau 1.

Tableau 1. Normes et politiques générales qui influencent les investisseurs

Domaine	Problèmes
Fiscalité	Régime fiscal non compétitif, présentant des difficultés d'interprétation importantes. Réseau de traités insuffisant
Administration fiscale	Évasion fiscale généralisée, calculs entachés d'arbitraire ou de corruption
Contrôle des changes	Instable, accès difficile. Taux de change non fixés par le marché

³ CNUCED (2005), Réunion d'experts sur le renforcement des capacités productives des entreprises des pays en développement par l'internationalisation, 5-7 décembre 2005, résumé du Président (TD/B/COM.3/EM.26/3), et OCDE 2006. Glossaire/questionnaire «Suppression des obstacles à l'accès des PME aux marchés internationaux». <http://www.oecd.org/dataoecd/47/54/35772896.pdf> (3 juillet 2006).

Domaine	Problèmes
Terre et travail	Contrôle rigide contraire au marché, assorti de prescriptions réglementaires non compétitives. Titres fonciers non bancables à 100 %
Politique de concurrence	Monopole privé et public envahissant
Travailleurs étrangers et permis de résidence	Critères d'entrée très stricts. Traitement arbitraire et imprévisible
Réglementation sectorielle	Règles non compétitives ou incertitude des investisseurs quant à leurs droits ou obligations
Protection de la propriété intellectuelle	Régime juridique médiocre et abus généralisés
Réglementation environnementale	Insuffisance de l'information juridique fournie aux investisseurs concernant leurs obligations et leurs responsabilités
Gouvernance d'entreprise et normes comptables	Lacunes et incertitudes importantes
État de droit	Appareil judiciaire non indépendant Environnement juridique et individuel peu sûr

Source: CNUCED, «Efficacité des politiques relatives à l'investissement étranger direct» (TD/B/COM.2/EM.13/2, 22 avril 2003).

11. Bien que les gouvernements aient adopté des politiques d'investissement plus favorables aux entreprises, la mise en œuvre au quotidien des politiques et pratiques peut décourager les investisseurs. En particulier, le manque de transparence et de prévisibilité dans l'administration des lois et réglementations est souvent au cœur des problèmes de gouvernance. Il semble que l'on prenne désormais conscience de ce problème: le fait que les gouvernements acceptent généralement les recommandations formulées lors des examens de la politique d'investissement par la CNUCED témoigne de la prise de conscience du problème. Il est par ailleurs reconnu que le renforcement des capacités institutionnelles à long terme est indispensable pour résoudre ce problème. Le programme de la CNUCED sur la bonne gouvernance en matière de promotion de l'investissement semble montrer l'utilité et la rentabilité des réglementations électroniques et des chartes clients (une bonne pratique lancée en Asie) pour améliorer le fonctionnement des institutions et les accès d'avantages sur le service. Les organismes de promotion de l'investissement peuvent également jouer un rôle important dans ce domaine au sein du gouvernement, rôle qui fera l'objet d'une réunion d'experts distincte qui se tiendra à Genève les 23 et 24 novembre 2006.

12. Le respect des droits de propriété, un pouvoir judiciaire indépendant, une politique de la concurrence dynamique et des règlements adaptés sont les éléments qui contribuent à créer un environnement prévisible et sûr pour les entreprises. À l'inverse, des règles complexes appliquées de manière non transparente permettent aux fonctionnaires d'exercer un plus grand pouvoir discrétionnaire. Les rapports de la Banque mondiale sur l'évaluation du climat des investissements et les rapports de la série «Doing business» citent la bureaucratie et les tracasseries administratives comme étant les deux plus gros obstacles à l'investissement dans de nombreux pays.

13. Une politique, une réglementation et une autorité dynamiques en matière de concurrence sont indispensables au succès des programmes de privatisation et des stratégies visant à déplacer l'activité productive du secteur public vers le secteur privé. La CNUCED a mis en place un programme d'orientation et de renforcement des capacités dans ce domaine et soutient le Groupe intergouvernemental d'experts du droit et des politiques de la concurrence au sein duquel peuvent être échangées des données d'expérience et réalisés des examens volontaires par les pairs concernant la politique de la concurrence, qui complètent les examens de la politique d'investissement auxquels procède la CNUCED.

14. Un système efficace de présentation des résultats financiers dans le secteur privé est également important pour le bon fonctionnement des marchés. Les petites et moyennes entreprises se voient refuser l'accès au crédit si elles ne sont pas en mesure de présenter les états financiers fiables que les banques et autres institutions de crédit exigent lors d'une demande de prêt. Les entreprises plus importantes qui peuvent fournir aux investisseurs potentiels, nationaux et étrangers, des états financiers fiables et comparables au niveau mondial disposent ainsi d'un avantage compétitif pour ce qui est d'attirer les investissements. Le renforcement, sur les plans institutionnel et technique, du système de présentation des résultats financiers du secteur privé – normes comptables et normes de vérification notamment – devrait faire partie intégrante de toute stratégie de renforcement des capacités productives. Le Groupe de travail intergouvernemental d'experts des normes internationales de comptabilité et de publication constitue, au sein de la CNUCED, un forum où les États membres peuvent se concerter et parvenir à un consensus sur le renforcement de leurs infrastructures pour ce qui est de la présentation de rapports dans les entreprises, notamment grâce à des projets de coopération technique portant sur le renforcement des capacités.

15. Alors qu'un marché national de l'assurance et de la réassurance solide est indispensable à l'investissement et à l'activité commerciale, de nombreux pays en développement ne disposent pas de produits d'assurance diversifiés ni d'une capacité de réglementation. La CNUCED leur fournit une assistance pour les aider à élaborer la législation nécessaire en matière d'assurance et à mettre en place une autorité chargée de la réglementation. En outre, les pays accédant à l'OMC et participant aux négociations sur l'AGCS demandent une assistance concernant la formulation de politiques nationales en matière d'assurance.

16. Au niveau régional, le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) a donné lieu à la création du Fonds pour le climat d'investissement en Afrique, partenariat privé-public ayant pour objet l'amélioration du climat d'investissement sur le continent africain. Cette initiative vise à promouvoir l'Afrique comme destination attrayante pour les investissements et à y créer un climat plus propice aux activités commerciales en supprimant les obstacles qui s'opposent à l'investissement national et étranger. Ce Fonds a l'appui du NEPAD et des chefs d'État africains. Il s'agit d'un fonds indépendant, géré conformément aux principes commerciaux, au Conseil d'administration duquel l'Afrique est fortement représentée. Le NEPAD a également mis en place un mécanisme d'examen par les pairs pour appuyer la réforme du cadre réglementaire relatif à l'investissement en Afrique.

B. Capacité d'absorption

17. Même des pays en développement relativement avancés ayant un secteur manufacturier en expansion ont des difficultés à exploiter les nouvelles possibilités d'exportation, à assimiler les transferts de technologie et à bénéficier des retombées des activités de sous-traitance ainsi que des effets d'entraînement connexes liés au commerce et à l'investissement. La capacité d'absorption au niveau des entreprises est fortement tributaire de l'interaction de ces dernières avec leur environnement: main-d'œuvre éduquée ayant des compétences en gestion et en ingénierie, qualité des services publics de base et infrastructure développée (universités, secteurs financiers diversifiés, instituts spécialisés de recherche et de formation, etc.) et système d'incitations pour les organismes concernés. Dans les PMA, il se peut que le secteur privé soit embryonnaire et que certaines des institutions d'appui fondamentales fassent défaut. Pour améliorer la capacité d'absorption, il faut par conséquent que les efforts portent sur un grand nombre de domaines, allant de l'esprit d'entreprise et du développement des entreprises à la politique en matière de technologie et d'éducation.

18. La politique en matière d'éducation est au cœur de toutes les stratégies visant à accroître la capacité d'absorption. Le succès de l'Inde dans le secteur des technologies de l'information (et de plus en plus dans d'autres secteurs de pointe comme la biotechnologie) est dû largement à l'adoption de politiques ciblées en matière d'éducation. Il est probablement aussi important d'investir dans les capacités de gestion que dans les compétences technologiques. Les STN en Inde et en Malaisie, par exemple, n'ont guère de mal à recruter d'excellents gestionnaires et ingénieurs.

19. Les intermédiaires axés sur le marché, tels que les services d'aide aux entreprises, sont importants. L'expansion des entreprises des pays en développement est entravée par de nombreux obstacles au sein des entreprises elles-mêmes: manque d'esprit d'entreprise et de compétences en matière de gestion, accès limité au financement et coût élevé de ce dernier, absence de services d'appui aux entreprises et difficulté à obtenir des informations sur les débouchés du marché⁴. De nombreuses enquêtes indiquent que l'accès à un financement est le facteur déterminant pour le taux de survie des entreprises tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Viennent ensuite l'existence de services d'aide aux entreprises, y compris des services de formation et de consultation, une aide au niveau technique et au niveau de la gestion, la commercialisation, une infrastructure matérielle et des activités de sensibilisation.

20. Vu l'importance qu'il y a à stimuler l'esprit d'entreprise dans les pays en développement et à passer d'une économie informelle à une économie formelle, de nombreux programmes nationaux ont été mis en place par les pouvoirs publics et les donateurs à l'intention des PME. Les programmes les plus efficaces sont ceux qui s'inscrivent dans un cadre de politique générale, holistique et cohérent, prenant en compte les rôles complémentaires des pouvoirs publics, du secteur privé et de la communauté des donateurs. Cette approche holistique vise à élaborer les politiques horizontales qui permettront de créer un environnement favorable aux activités commerciales et aux investissements.

⁴ CNUCED (2005). *Improving the competitiveness of SMEs through enhancing productive capacity* (UNCTAD/ITE/TEB/2005/1).

C. Infrastructure

21. L'insuffisance des infrastructures augmente le coût des activités commerciales. L'absence de routes, le manque d'installations portuaires et l'insuffisance des réseaux de télécommunications multiplient les problèmes logistiques et empêchent les entreprises de s'adapter à la demande des marchés éloignés. Les effets néfastes d'un manque d'infrastructures sur les coûts de production, les coûts de transport, les exportations, la lutte contre la pauvreté et le développement d'une manière plus générale ont déjà été examinés⁵. Ces effets sont encore plus graves dans les pays sans littoral et les pays qui se relèvent d'un conflit. Ainsi, une étude de la CNUCED sur les pays en développement sans littoral a constaté que «en moyenne ces pays dépensaient près de deux fois plus, en pourcentage de leurs recettes d'exportation, pour le transport (et les services d'assurance) que ne le font les pays en développement en général et trois fois plus que les pays développés»⁶. Dans certaines parties de l'Afrique, il revient plus cher de procéder à des échanges avec les pays voisins qu'avec l'Europe.

22. L'IED peut contribuer au développement de l'infrastructure. Pour ce faire, il faut cependant lui ouvrir certains secteurs – énergie, transports, banque et assurance. Dans les pays où cela a été fait, l'IED a afflué dans les domaines de l'énergie, des télécommunications et du développement et de la gestion des installations portuaires. L'investissement privé dans l'infrastructure a été facilité par des partenariats public-privé et par un investissement public complémentaire ainsi que par l'aide publique au développement.

23. Au cours de ces dernières années, près de la moitié de l'IED consacré à l'infrastructure est allée aux télécommunications. L'IED dans ce domaine a été attiré par une libéralisation au niveau des politiques et en particulier par la privatisation des entreprises d'État. Les investissements se sont avérés efficaces lorsque les pouvoirs publics prenaient parallèlement des mesures visant à introduire la concurrence dans les services de télécommunications et à créer des organismes indépendants chargés de la réglementation. L'investissement Sud-Sud est devenu important pour le développement de l'infrastructure.

24. La privatisation et diverses formes de partenariat public-privé étaient destinées à décharger les pouvoirs publics du fardeau financier et institutionnel que représentent la mise en place d'infrastructures et la fourniture de services dans ce domaine. Dans de nombreux cas, la participation du secteur privé s'est traduite par des améliorations notables au niveau des services et de l'accès. Cependant, en dépit de l'intérêt considérable qu'ont suscité au départ les partenariats public-privé dans le domaine de l'infrastructure, ils sont retombés maintenant bien en dessous du niveau record qu'ils avaient atteint en 1997 en termes de valeur. L'expérience acquise au cours de plus de deux décennies de partenariat public-privé donne à penser que de nombreux «projets portant sur les infrastructures ne sont ni commercialement viables ni

⁵ Banque mondiale (2003). *Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts and Policy Lessons*.

⁶ CNUCED (2003). *FDI in Landlocked Developing Countries at a Glance*, p. 2.

rentables s'ils ne prévoient pas la perception de redevances, ce qui nuit gravement à l'accès universel»⁷.

25. Les faits ont également démontré que si, grâce à la participation du secteur privé, les pouvoirs publics pouvaient certes s'éviter d'importantes dépenses en capital, ils devaient cependant mettre en place une capacité institutionnelle pour réglementer le secteur, veiller au respect des engagements contractuels pris par les partenaires privés et créer une autorité compétente en matière de concurrence. Un environnement réglementaire approprié et efficace pour ce qui est de l'infrastructure peut contribuer à mobiliser l'investissement local et étranger.

26. Mis à part les questions relatives à la réglementation et à la privatisation, une évaluation comparative est nécessaire pour veiller à ce que les projets relatifs aux infrastructures parviennent véritablement à réduire les problèmes que pose le manque de capacité. Il a été recommandé lors de l'examen de la politique d'investissement du Kenya d'évaluer tous les services de base, en termes de qualité et de coût, par rapport au pays voisin le plus concurrentiel (Afrique du Sud), pour établir des objectifs appropriés et donner la priorité aux besoins des investisseurs.

27. La construction ou reconstruction des infrastructures est un objectif de développement à long terme qui doit être financé à la fois par les pouvoirs publics, les investisseurs privés et la communauté des donateurs. Parmi les initiatives récentes, on peut citer la proposition visant à créer un fonds pour l'infrastructure en Afrique et un consortium international de l'infrastructure.

28. L'utilisation des technologies de l'information permet d'améliorer l'infrastructure non matérielle de manière rentable et rapide. La CNUCED a créé des systèmes de gestion à faible coût fondés sur les technologies de l'information pour faciliter le commerce et le transport, comme le Système douanier automatisé (SYDONIA) et le Système d'information avancée sur les marchandises. Dans le domaine du soutien à l'infrastructure non matérielle, on peut également citer l'aide à la négociation d'accords de commerce de transit en Asie centrale et en Afrique et l'aide apportée par la CNUCED à l'élaboration et à l'application d'accords régionaux sur le transport automobile en Afrique de l'Ouest et dans la région du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), qui favorisent sensiblement le commerce interrégional. Des programmes visant à éliminer les obstacles non matériels au commerce régional et à l'investissement et à promouvoir la coopération régionale, tels que le projet Route de la soie pour l'Asie centrale, peuvent contribuer à la création de grands marchés, lesquels sont indispensables pour attirer l'investissement dans l'infrastructure.

29. L'infrastructure technologique (pépinières d'entreprises, zones industrielles et technologiques et centres de productivité par exemple) joue un rôle dans la compétitivité des entreprises. Chaque stade d'un projet portant sur l'infrastructure, de la planification à l'application, implique l'évaluation et l'utilisation d'une large gamme de technologies et de techniques de gestion et peut donc comporter des éléments de formation et de renforcement des capacités.

⁷ Stiglitz et Charlton (2006). *Aid for Trade: A report for the Commonwealth Secretariat*, p. 26.

30. Pour les pays sortant d'un conflit ou de troubles civils, la reconstruction de la capacité institutionnelle et de l'infrastructure constitue un problème particulièrement aigu. Les investissements reprennent souvent rapidement dans les domaines qui promettent des bénéfices à court terme (par exemple, les services de téléphonie mobile dans les zones urbaines), mais les pays sortant d'un conflit ont souvent du mal à attirer des investissements durables. Les facteurs les plus importants pour le rétablissement des institutions et la consolidation de la paix et de la stabilité sont d'ordre politique et social, mais l'investissement peut également jouer un rôle. Ainsi, l'introduction du principe de la responsabilité des sociétés et de pratiques en matière d'emploi permettant d'éviter les tensions entre les groupes est importante. L'initiative «Investir dans la paix» a été conçue par le PNUD et la CNUCED pour promouvoir l'investissement en tant qu'outil de consolidation de la paix et de la stabilité dans les pays sortant d'un conflit. L'examen de la politique d'investissement du Rwanda, par exemple, proposait des moyens de reconstituer le capital humain, décimé par le génocide de 1994.

II. RÔLE POTENTIEL DE L'IED DANS LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE PRODUCTION

31. La onzième session de la CNUCED a souligné le rôle de l'investissement, y compris de l'IED, dans le renforcement des capacités nationales sur le plan de l'offre, capacités qui sont indispensables au développement et à l'exploitation des possibilités offertes par le système commercial multilatéral⁸. Le paragraphe 37 précise que: «L'investissement étranger direct (IED) offre la possibilité d'exploiter l'épargne extérieure et de transférer des connaissances et des technologies, de valoriser les ressources humaines, de stimuler l'entrepreneuriat, de mettre en place de nouvelles techniques de production et de gestion et de favoriser l'apprentissage des entreprises grâce aux liens noués entre les filiales étrangères et les entreprises locales.». Cependant, les politiques visant à attirer l'IED devraient venir en complément des efforts déployés pour renforcer les capacités nationales et assurer un climat général propice à l'investissement de manière à dynamiser le secteur privé.

A. Renforcer la compétitivité à l'exportation grâce à l'IED

32. Le renforcement de la capacité productive encourage le commerce et les investissements, qui à leur tour contribuent au processus de développement de la capacité. L'internationalisation favorise le renforcement de la capacité, qu'il s'agisse des exportations, des investissements extérieurs ou des liens avec les investisseurs étrangers dans l'économie nationale. «Les exportations consolident les capacités qui sous-tendent la compétitivité: elles confrontent les entreprises à des normes plus rigoureuses, leur donnent des possibilités accrues d'accès à l'information et les soumettent à une concurrence plus forte, les encourageant ainsi à acquérir de nouvelles compétences et capacités.»⁹. Les exportations permettent également des économies d'échelle sur les marchés intérieurs relativement petits qui caractérisent de nombreux pays en développement.

⁸ Consensus de São Paulo (TD/412), annexe consacrée au multipartenariat.

⁹ CNUCED (2002). *World Investment Report: Transnational Corporations and Export Competitiveness*, p. 118. (Rapport sur l'investissement dans le monde 2002: sociétés transnationales et compétitivité à l'exportation).

33. Cependant, comme l'expérience de nombreux pays en développement l'a montré, le simple fait d'encourager les exportations et de promouvoir les investissements dans le pays et à l'étranger ne suffira pas nécessairement à réaliser des améliorations durables pour ce qui est des capacités. Néanmoins, associé à des politiques qui s'attaquent au problème de fond de l'insuffisance des capacités et qui offrent un appui ciblé à l'internationalisation des entreprises locales, cela peut considérablement aider ces dernières à améliorer leur compétitivité.

34. Les pays en développement qui sont parvenus à accroître leurs exportations ont su d'une part mieux utiliser les avantages dont ils disposaient (ressources naturelles, faibles coûts), et d'autre part créer de nouveaux avantages (savoir-faire, capacités techniques, etc.). L'amélioration de la compétitivité à l'exportation peut exiger un investissement dans divers domaines: approvisionnement, production, ingénierie, conception, commercialisation, etc. Les sociétés transnationales (STN) peuvent jouer un rôle important dans le renforcement de ces capacités. Non seulement elles participent, directement ou indirectement, aux deux tiers des échanges mondiaux (transactions à l'intérieur de l'entreprise et avec des tierces parties), mais en outre, «tout montre que le rôle de ces STN dans les exportations des pays hôtes, à la fois par l'IED et par des arrangements autres qu'en capital, ne fera que croître»¹⁰. Les STN contribuent aux exportations du pays hôte à la fois en créant des filiales liées aux réseaux de production internationaux et en établissant avec les fournisseurs locaux des arrangements contractuels qui vont au-delà des relations commerciales habituelles. Elles contrôlent en général la commercialisation, le transport et la distribution, même dans le cas des produits de base tels que le café, le cacao, le tabac ou le thé.

35. Le rôle des STN dans le commerce mondial ne résulte pas simplement de l'externalisation pratiquée par les sociétés mères pour fournir le marché intérieur à moindre coût. Au titre de la loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique (AGOA), qui prévoit l'accès en franchise de droit sur le marché des États-Unis pour la plupart des produits africains, des entreprises asiatiques de textiles et de vêtements ont investi en Afrique pour exporter vers les États-Unis. En fait, l'essentiel de l'accroissement rapide des exportations au titre de cette loi dans les rares pays africains qui ont tiré parti de l'accès préférentiel qu'elle prévoit est dû à l'IED des STN. La nature des problèmes auxquels se heurtent les pays en développement qui cherchent à renforcer leur capacité de production et à améliorer leur compétitivité à l'exportation tient en partie au rôle prédominant de ces sociétés dans le commerce mondial.

36. Les investissements étrangers peuvent contribuer à surmonter les obstacles à l'exportation. Les STN réalisent souvent diverses activités de développement sur le plan de l'offre: aide à la conception des produits, approvisionnement en demi-produits, gestion des stocks, essais, conditionnement et logistique des exportations. Par l'intermédiaire de ses filiales dans les PMA, une STN peut aider les fournisseurs grâce à un financement et à l'apport de la technologie nécessaire. Des partenariats avec les investisseurs étrangers ou les clients des STN peuvent aider les pays en développement à surmonter les obstacles non tarifaires tels que les normes sanitaires et phytosanitaires, comme l'ont montré certaines exportations de produits agricoles et horticoles en provenance d'Afrique. Dans le cadre de leurs programmes de responsabilité sociale, les STN

¹⁰ CNUCED (2002). *World Investment Report: Transnational Corporations and Export Competitiveness*, p. 119. (Rapport sur l'investissement dans le monde 2002: sociétés transnationales et compétitivité à l'exportation).

peuvent également aider les fournisseurs à satisfaire aux prescriptions légales et aux exigences des consommateurs en leur prodiguant des conseils sur l'amélioration de la gestion environnementale et les pratiques en matière d'emploi. Ces activités de développement sur le plan de l'offre ont été examinées dans plusieurs économies asiatiques qui se sont tournées avec succès vers l'exportation¹¹.

37. Un développement fondé sur les exportations ne consiste pas seulement à accroître le volume total des exportations. Il faut également diversifier les exportations tant du point de vue des produits que des marchés et améliorer la composante technologique des activités d'exportation et les compétences qu'elles réclament afin d'accroître la valeur ajoutée nationale et par conséquent les recettes. Une croissance des exportations imputable aux STN ne dénote pas forcément une compétitivité accrue à l'exportation. Dès lors que la production pour l'exportation assurée par les STN ne s'accompagne pas d'une amélioration de la capacité de production des entreprises locales sur le plan de l'offre, ces exportations risquent de cesser si la STN quitte le pays. Les exportations de produits horticoles du Sénégal par exemple ont chuté de 80 % après le départ de l'investisseur qui était à l'origine de cette activité¹². Ce risque est particulièrement aigu lorsque l'investissement est effectué pour bénéficier d'un accès préférentiel limité dans le temps, comme au titre de l'AGOA. Les données empiriques donnent à penser que certains investisseurs sont déjà en train de réduire leurs opérations en prévision de la disparition des conditions favorables en matière de règles d'origine au titre de cette loi après 2007¹³.

38. Le caractère parfois éphémère de certaines exportations des STN signifie que seule une promotion de l'investissement de caractère stratégique permettra d'apporter des améliorations durables à la compétitivité à l'exportation du pays hôte. Ce dernier doit donc cibler l'IED, s'engager à maintenir un environnement favorable aux investissements et s'efforcer de retenir les investisseurs existants tout en progressant dans la chaîne de valorisation. Pour que le progrès soit durable, les entreprises locales doivent participer à ce processus. À cette fin, la CNUCED a aidé le Kenya et le Pérou à élaborer des stratégies visant les investisseurs, destinées à renforcer les organismes de promotion des investissements et leur interaction avec les parties intéressées. Il est également primordial de tisser des liens entre les filiales étrangères et les entreprises locales.

B. Liens interentreprises

39. Des effets d'entraînement se produisent lorsque les filiales étrangères des STN établissent avec les entreprises locales des liens qui vont au-delà des rapports commerciaux habituels avec les fournisseurs. Cela inclut les relations en amont avec les fournisseurs, les relations avec les partenaires technologiques, les relations en aval avec les consommateurs et autres effets

¹¹ Banque mondiale (2005). *Rapport sur le développement dans le monde*.

¹² Agarwal, Manhoman et Jozefina Cutura (2004), *Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance*, World Bank Operations Evaluation Department, p. 48.

¹³ L'examen de la politique d'investissement du Kenya (UNCTAD/ITE/IPC/2005/8, p. 87) cite le cas de sociétés de production de vêtements du Sri Lanka installées au Kenya qui n'ont pris aucun engagement en matière d'investissement au-delà de 2007.

d'entraînement. Des exigences strictes en matière de qualité et de délai de livraison font que les filiales des STN doivent souvent travailler en étroite collaboration avec les fournisseurs locaux, assurer la formation, la gestion du contrôle de la qualité, les transferts de technologie et même accorder une assistance financière. Dans le meilleur des cas, «un réseau dense de relations peut contribuer à accroître l'efficacité de la production, à augmenter la productivité, à renforcer les capacités technologiques et administratives ainsi qu'à diversifier les marchés des entreprises participantes ... [ce qui] peut avoir des retombées sur le reste de l'économie nationale et accroître le dynamisme des entreprises»¹⁴.

40. Comme l'a souligné la CNUCED, l'établissement de liens entre entreprises étrangères et entreprises locales dépend de plusieurs facteurs: mise en œuvre de politiques visant à accroître l'investissement intérieur et à faciliter les transferts de technologies et de savoir-faire qui accordent la priorité à l'amélioration de la qualité des fournisseurs locaux; présence de STN dont la stratégie d'entreprise peut contribuer au développement local sur le plan de l'offre; et existence d'entreprises à même de satisfaire aux normes de production des STN. La mise en place d'un environnement favorable passe également par le développement d'un réservoir de main-d'œuvre spécialisée, grâce à des programmes d'éducation et de formation, et à un dialogue permanent entre les secteurs public et privé concernant les programmes de développement des entreprises. Les associations professionnelles jouent aussi un rôle important pour ce qui est de faciliter et de renforcer l'établissement de liens.

41. Les filiales étrangères participent aux programmes d'établissement de liens lorsque cela est faisable d'un point de vue technique et rentable d'un point de vue commercial. Un programme réussi sera profitable à la fois pour les entreprises étrangères et pour les entreprises locales et contribuera d'une manière plus générale au développement des entreprises. Autrefois, les gouvernements hôtes s'appuyaient sur des politiques plus contraignantes pour établir des liens, telles que des prescriptions relatives à la teneur locale, des restrictions concernant le nombre de cadres expatriés et même des dispositions contraignantes en matière de transfert de technologie. Cette approche a en général été abandonnée au profit d'une collaboration avec le secteur privé et les pouvoirs publics s'efforcent de supprimer les obstacles qui s'opposent à une plus grande interaction entre les entreprises étrangères et les entreprises locales. Parmi ces obstacles on peut citer le fait que les acheteurs et les fournisseurs méconnaissent les possibilités de coopération et que les capacités des seconds ne sont pas à la hauteur des exigences des premiers. La CNUCED, forte de l'expérience acquise en aidant directement les pays, a établi une liste de bonnes pratiques (encadré 1).

42. Dans les économies hôtes qui ont obtenu les meilleurs résultats pour ce qui est de promouvoir l'établissement de liens, les STN ont joué un rôle primordial dans le renforcement des capacités par le biais des programmes élaborés par le gouvernement hôte. Un certain nombre d'approches novatrices dans ce domaine ont été adoptées par des STN telles qu'Hitachi, Intel, Motorola, Philips, Toyota et Unilever, pour n'en citer que quelques-unes. Elles sont le résultat d'une longue maturation (CNUCED 2005)¹⁵. Ainsi, le programme visant à améliorer les

¹⁴ CNUCED (2001). *World investment report: promoting linkages* (Rapport sur l'investissement dans le monde 2001: vers de nouvelles relations interentreprises).

¹⁵ CNUCED (2005). *Improving the Competitiveness of SMEs through enhancing productive capacity*. UNCTAD/ITE/TEB/2005/1.

entreprises locales de Singapour est généralement considéré comme étant le plus avancé en matière de promotion de liens interentreprises. Les entreprises étrangères sont encouragées à nouer des contacts à long terme avec les fournisseurs locaux et à les aider à améliorer leurs produits et processus, par exemple en détachant des membres de leur personnel auprès des entreprises locales. En Malaisie, le Gouvernement a recouru à un ensemble d'incitations fiscales pour encourager les STN et la formation des entreprises locales (par exemple par l'intermédiaire du Centre de développement des compétences de Penang).

Encadré 1. Liste des bonnes pratiques à suivre pour établir des liens entre STN et PME

- Encourager, lancer et soutenir les programmes d'établissement de liens interentreprises;
- Soutenir les activités d'établissement de liens par des systèmes internes aux STN;
- Fournir un financement et un accès aux marchés;
- Faciliter l'accès au financement;
- Donner des informations en retour, assurer tutorat et mentorat;
- Encourager la mise en valeur des ressources humaines;
- Contribuer au transfert de technologie;
- Appuyer les groupements d'entreprises, les réseaux et autres formes de coopération;
- Accorder des capitaux d'amorçage;
- Soutenir les exportateurs, les producteurs agricoles et la parité hommes femmes;
- Encourager l'établissement de relations avec des entités non commerciales.

Source: CNUCED (2006). Business Linkages Programme Guidelines, UNCTAD/ITE/TEB/2005/11.

43. Tous les pays en développement ne sont pas parvenus avec autant de succès à intégrer ainsi les STN dans l'économie locale grâce à des liens interentreprises. Comme c'est le cas pour la libéralisation des échanges, il ne suffit pas d'encourager les STN à investir pour que les relations interentreprises soient bénéfiques. Plusieurs pays ont prospéré grâce à des programmes actifs d'établissement de liens interentreprises, mais dans la plupart des autres pays rien ne prouve que les investissements nationaux ont permis d'établir de tels liens. Bon nombre des problèmes qui entravent, sur le plan de l'offre, les exportations des entreprises locales empêchent également ces dernières de vendre leurs produits aux filiales étrangères produisant pour les

marchés locaux. Parmi ces obstacles figurent le manque de ressources financières et administratives, un contrôle de la qualité insuffisant et une gestion inefficace des stocks¹⁶.

44. L'examen des programmes d'établissement de liens interentreprises qui se sont soldés par un échec montre généralement que ce dernier est dû principalement à l'absence de mécanismes d'appui aidant les fournisseurs potentiels à respecter les normes imposées par les entreprises acheteuses. Les autres points faibles sont les suivants: mise en valeur des ressources humaines, formation des cadres aux nouvelles technologies, compétences nécessaires pour pénétrer sur les marchés internationaux, accès des entreprises aux capitaux leur permettant d'acquérir de nouveaux équipements et une formation ou de se développer. Un des objectifs du programme Empretec, programme intégré de renforcement des capacités de la CNUCED, est de contribuer à mettre en place des liens mutuellement bénéfiques entre entreprises locales et entreprises étrangères. Depuis 1988, ce programme a contribué à la formation de plus de 80 000 entrepreneurs dans 26 pays. Les grandes lignes de ce programme sont les suivantes: il recense les entrepreneurs potentiels, leur assure une formation visant à développer leur esprit d'entreprise et leur savoir-faire, les aide à établir des relations profitables avec des entreprises locales plus importantes et des entreprises étrangères et met en place des systèmes d'appui à long terme pour faciliter la croissance et l'internationalisation de leurs activités (encadré 2).

Encadré 2. Caractéristiques des centres Empretec

Empretec insiste sur la nécessité d'établir un guichet unique qui donne accès à une formation appropriée et à des services consultatifs et d'information, fournis par une petite équipe de formateurs et de consultants hautement qualifiés. Les centres d'affaires, dont le personnel est composé de professionnels, aide les entrepreneurs à élaborer et à mettre en œuvre des plans d'activité, à obtenir un financement, à lancer leurs nouvelles entreprises et, surtout, à établir des réseaux et des partenariats aux niveaux national et international. En outre, les centres d'affaires donnent accès aux réseaux de fournisseurs de services locaux et régionaux offrant tous les services qu'ils ne dispensent pas eux-mêmes. Ils ont mis en place un système commun d'information en matière de gestion. Les résultats préliminaires montrent que les participants aux programmes ont obtenu des prêts bancaires, mis en œuvre des plans d'activité, développé leurs exportations et obtenu une aide suivie. Au Chili par exemple, plus de la moitié des participants ont confirmé qu'ils avaient pu augmenter la qualité et la rentabilité de leurs produits. En Uruguay, Proex Empretec a aidé les entreprises participantes à s'orienter vers l'exportation et 74 % d'entre elles ont créé un département d'exportation.

Source: Empretec Chronicle, 2004.

45. Un autre programme de ce genre est Enterprise Africa, une initiative régionale du Bureau du PNUD pour l'Afrique destinée à offrir un cadre régional à même de faciliter et de coordonner les activités de soutien au secteur privé en Afrique et à développer l'esprit d'entreprise sur ce continent. Ainsi, Enterprise Uganda, créé sur le modèle Empretec, est un programme pratique établi conjointement par les pouvoirs publics, la CNUCED et le PNUD pour aider les PME à

¹⁶ CNUCED (2001). *World Investment Report: Promoting Linkages*, p. 173. (Rapport mondial sur l'investissement 2001: vers de nouvelles relations interentreprises).

accroître leur productivité, leur croissance et leur compétitivité et à créer des liens avec les STN grâce au développement d'une chaîne d'approvisionnement. En 2005, Kinyara Sugar Works Ltd (KSWL) et Enterprise Uganda ont signé un accord visant à aider les producteurs de canne à sucre ougandais pendant 24 mois. Aux termes de cet accord, cofinancé par KSWL, une assistance a été accordée aux bénéficiaires pour les aider à améliorer la qualité de leurs produits et notamment à assurer un approvisionnement régulier, à honorer leurs contrats et à respecter les principes d'éthique commerciale et de bonne gouvernance. Enterprise Uganda participera également à la mise en place d'un plan d'activité sur trois ans visant à renforcer la direction des entreprises et à développer les compétences en matière de commerce et de gestion.

C. Technologie et savoir-faire

46. Dans une économie libéralisée et ouverte, la compétitivité dépend de plus en plus de l'aptitude des entreprises à assimiler les nouvelles techniques et pratiques de gestion. Cette aptitude à maîtriser et utiliser de nouvelles technologies ainsi qu'à innover peut être acquise de nombreuses manières, par exemple en établissant des liens avec les réseaux d'innovation des STN de manière à accroître les capacités technologiques, ce qui améliorera la compétitivité à l'exportation du pays hôte.

47. Comme c'est le cas pour l'IED et l'établissement de liens d'une manière plus générale, un élément déterminant de l'impact qu'aura le développement sur l'économie hôte est sa capacité d'absorption; la qualité des capacités et des institutions locales est cruciale pour ce qui est d'attirer et d'utiliser des ressources étrangères. L'expérience des pays en développement qui sont parvenus à adopter de nouvelles technologies permet de conclure ce qui suit: «Dans une certaine mesure (et à des degrés variables) les pouvoirs publics se sont efforcés d'attirer des techniques, du savoir-faire, du personnel et des capitaux de l'étranger. Ils ont procédé à des investissements stratégiques dans les ressources humaines, généralement en privilégiant la formation de scientifiques et d'ingénieurs, ont investi dans le développement des infrastructures de R-D (parcs scientifiques, laboratoires publics de R-D, pépinières d'entreprises, etc.), ont eu recours à des obligations de résultats et à des mesures d'incitation dans le cadre de leur stratégie globale visant à attirer l'IED dans des activités ciblées et ont poursuivi des stratégies de protection des droits de propriété intellectuelle.»¹⁷ L'adoption de lois relatives à la propriété intellectuelle, à l'investissement et à d'autres domaines connexes contribue beaucoup à créer un cadre propice à certaines industries clés telles que l'industrie pharmaceutique. La CNUCED fournit des conseils et une aide en matière de renforcement des capacités à certains pays en développement pour les aider à structurer leur politique de manière à bénéficier des conditions avantageuses que leur offrent certains traités internationaux et à développer leurs capacités sur le plan de l'offre dans le secteur pharmaceutique.

48. L'IED peut accroître directement les avoirs technologiques en fournissant des machines et du matériel, ainsi qu'une assistance technique et du savoir-faire. C'est une manière efficace de transférer la technologie car l'investissement s'accompagne souvent d'engagements de la part de l'investisseur de fournir des compétences ainsi que des technologies de l'information et relatives

¹⁷ CNUCED (2005). *World Investment Report: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*, p. 40. (Rapport sur l'investissement dans le monde 2005: les sociétés transnationales et l'internationalisation de la R-D).

à l'image de marque, en plus des capitaux. Pour profiter pleinement de l'IED, il est cependant important d'établir une interaction avec des entreprises des secteurs connexes, avec des instituts de technologie, des universités et des centres d'aide aux entreprises. Les flux d'information particulièrement denses donnent naissance à des groupements qui permettent un apprentissage collectif. Les pouvoirs publics, les associations professionnelles et les organismes de promotion des investissements et de l'exportation peuvent contribuer à la création de groupements d'entreprises.

49. Parmi les mesures générales facilitant la création de groupements d'entreprises on peut inclure l'établissement de zones de libre-échange, de zones économiques multiservices, de pépinières d'entreprises et de centres technologiques. L'examen de la politique d'investissement de l'Ouganda et du Kenya a donné lieu dans ces deux pays à la création d'une zone économique multiservices. Il y a également des interactions technologiques avec d'autres pays. Une initiative récente au niveau multilatéral vise à créer un réseau de centres d'excellence offrant de plus grandes possibilités d'apprentissage aux participants. En 2005, la CNUCED, en collaboration avec la Commission de la science et de la technique au service du développement de l'Organisation des Nations Unies a lancé un projet destiné à sélectionner un certain nombre de grands centres d'excellence dans les pays en développement pour en faire des centres régionaux d'apprentissage qui pourraient mettre leurs ressources en commun et réaliser des études conjointes dans les domaines importants pour les pays en développement.

III. POLITIQUES HORIZONTALES ET VERTICALES POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

50. Le renforcement des capacités nationales de production exige un effort dans un grand nombre de domaines qui contribuent à créer un environnement propice aux investissements. Les mesures horizontales sont celles qui ont une incidence sur l'ensemble du climat en matière d'investissement. À ce titre, elles sont intersectorielles et touchent indifféremment tous les investisseurs. Elles concernent en particulier la fiscalité, l'infrastructure, la réduction des tracasseries administratives, la mise en valeur de la main-d'œuvre et des compétences, la protection de la propriété intellectuelle, la politique de la concurrence, le financement, le développement du secteur privé et d'autres mesures qui influent sur la compétitivité générale d'une économie. Les mesures verticales quant à elles visent certaines branches de production, des groupes d'entreprises, voire des entreprises individuelles.

51. Il faut parfois des années avant que les réformes à long terme ne donnent des résultats. La stratégie adoptée récemment par le Gouvernement ghanéen montre l'étendue des domaines qui doivent être visés pour améliorer les capacités de production nationale. Cette stratégie a été mise au point par les pouvoirs publics en partenariat avec les parties prenantes, y compris la communauté des donateurs. L'aide a été regroupée dans un fonds commun, ce qui a facilité la mise en œuvre et le suivi de cette stratégie.

Encadré 3. Projet du Gouvernement ghanéen pour le renforcement des capacités

Le Gouvernement ghanéen estime que l'industrialisation, qu'elle soit axée sur les exportations ou sur le marché intérieur, dépend essentiellement du développement de la capacité de production. Il est donc impératif pour le Ghana de se doter d'une capacité de production suffisante et compétitive pour saisir les possibilités d'accès aux marchés. Les objectifs de la politique mise en œuvre par le Ministère du commerce sont les suivants: créer un environnement macroéconomique stable; promouvoir des projets d'investissement à caractère stratégique (pour les entreprises étrangères comme pour les entreprises locales); faciliter l'accès au crédit; appuyer les secteurs stratégiques, encourager la création d'organismes de renseignements commerciaux; identifier et promouvoir les possibilités d'établir des liens bénéfiques entre les chaînes de production et les chaînes d'approvisionnement dans des secteurs de production nouveaux ou déjà établis; créer des parcs industriels et agricoles; simplifier l'acquisition de terrains et assurer la sécurité du régime foncier; créer dans tout le pays une infrastructure en bon état et pratiquant des prix compétitifs; promouvoir une utilisation efficace et durable de l'énergie; consacrer d'importantes ressources à l'éducation et à la formation dans le domaine technique pour répondre aux besoins du secteur privé; encourager une formation accrue des cadres, y compris dans les domaines de l'assurance de la qualité et de la gestion de la qualité totale, encourager les améliorations technologiques grâce à des incitations fiscales; et faire connaître les améliorations techniques et scientifiques dans tout le pays.

Source: Ghana, Ministère du commerce, de l'industrie et du développement secteur privé.

52. Les pays en développement, et en particulier les PMA, qui ont adopté des politiques horizontales et se sont engagés sur la voie d'une meilleure gouvernance sont confrontés à une tâche énorme pour laquelle ils ne disposent que de ressources et de capacités limitées. Comme le montre le cas du Ghana, les politiques horizontales sont plus efficaces lorsqu'elles sont coordonnées et que leur élaboration et leur mise en œuvre se font avec la participation de toutes les parties prenantes. Ces politiques doivent également s'inscrire dans un cadre axé sur les résultats et être accompagnées de mécanismes efficaces de suivi et d'évaluation.

53. En Colombie, le programme Compite vise à promouvoir une interaction entre les entreprises, les pouvoirs publics locaux et nationaux, les syndicats et la société civile afin d'encourager la compétitivité. Il a permis la mise en place de structures verticales et horizontales: cinq comités nationaux se consacrant chacun à un aspect de la compétitivité; des accords régionaux portant sur la manière dont les secteurs peuvent faire l'objet d'une meilleure intégration verticale et sur la manière de venir à bout des goulets d'étranglement dans la chaîne d'approvisionnement; des conseils provinciaux chargés de régler les problèmes au niveau local; des systèmes d'échanges d'informations sur les expériences en matière de productivité; et des centres de facilitation chargés de coordonner les différentes parties du programme¹⁸.

54. L'expérience acquise donne à penser que les mesures horizontales sont plus efficaces lorsque les programmes prennent en compte les souhaits et les besoins des investisseurs.

¹⁸ CNUCED (à paraître). *Investment Policy Review: Colombia*.

Cela est particulièrement vrai pour les politiques adoptées dans le domaine des technologies. Les pays en développement qui depuis longtemps s'attachent à renforcer leur assise scientifique ne sont pas toujours en mesure, lorsqu'ils ne tiennent pas compte du point de vue des investisseurs, de concrétiser cette capacité scientifique aux niveaux de l'acquisition de compétences, de l'évolution technologique, de la compétitivité et de la croissance économique. Pour ce faire, un système national d'innovation prévoyant des interactions entre les principaux agents du système de production est nécessaire.

55. Dans plusieurs pays, comme la Tanzanie, l'Égypte et le Pérou, pour lesquels un examen de la politique d'investissement a été réalisé, les pouvoirs publics soutiennent depuis longtemps la recherche scientifique. Il est constaté, dans l'examen de la politique d'investissement de l'Égypte (p. 14), que le pays peut s'enorgueillir de nombreux atouts: grand nombre de personnel éduqué et spécialisé, réseau d'instituts de R-D, travaux de R-D industriels ciblés et, depuis longtemps, soutien, notamment financier, des pouvoirs publics aux instituts de science et de technologie. Cependant, comme c'est aussi le cas en Tanzanie et au Pérou, cette base scientifique n'a guère contribué à développer la capacité d'innovation des entreprises locales pour diverses raisons: structures de gestion inefficaces; ressources inadéquates; liens entre instituts de R-D et secteurs industriels insuffisants; politique de financement inefficace et peu motivante; et isolement relatif des instituts de science et de technologie par rapport à l'ensemble des activités socioéconomiques.

56. Dans certains cas, les centres de technologie, les pépinières d'entreprises, les zones industrielles et les parcs scientifiques se sont révélés utiles, en particulier pour encourager la création de groupements d'entreprises, promouvoir des gains d'efficacité collectifs, réduire les coûts fixes et partager les services. Dans d'autres cas, l'interaction avec les instituts de recherche et la création de centres de services aux entreprises a permis à des services de recherche et autres services spécialisés de se concentrer sur les domaines utiles à une économie fondée sur des groupements d'entreprises. Ainsi, en Colombie, les centres de technologie fonctionnent non seulement comme des laboratoires de R-D mais également comme des fournisseurs de services de vulgarisation aux entreprises, ce qui permet à ces dernières d'acquérir les nouvelles technologies et de bénéficier d'une aide en matière de commercialisation et de financement. Plusieurs mesures en faveur des PME ont également facilité l'accès de celles-ci aux services d'aide aux entreprises et au financement ainsi qu'à la technologie et à l'innovation. De telles politiques se sont avérées particulièrement efficaces au niveau des groupements d'entreprises.

57. Les politiques verticales touchent des secteurs donnés et, selon une étude récente de l'Union européenne, concernent en général l'industrie manufacturière¹⁹. Elles commencent à porter sur de nouvelles activités ciblées, prévoyant des incitations pour les entrepreneurs qui répondent à certains critères de résultats, fournissant un soutien pour une période de démarrage prédéterminée et apportant un appui à des activités dans une chaîne de valeur plutôt que dans un secteur spécifique. Par exemple, la nouvelle politique industrielle adoptée en 2004 par

¹⁹ Jordi Gual et Sanda Jódar (2006): «Vertical Industrial Policy in the EU: An empirical analysis of the effectiveness of State Aid», document présenté à la conférence organisée par la Banque européenne d'investissement sur le thème «Une politique industrielle pour l'Europe?», Luxembourg, 19 janvier 2006.

le Brésil comprend un cocktail de mesures horizontales et verticales. Ces dernières visent quatre secteurs stratégiques novateurs (microélectronique, logiciels, produits pharmaceutiques et biens d'équipement), qui bénéficieront d'un accès facilité au crédit et d'autres incitations.

IV. IMPLICATIONS POUR L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

58. En résumé, le renforcement des capacités concerne presque tous les domaines visés par les politiques de développement et l'aide accordée dans ce sens doit donc répondre à une approche multidimensionnelle. Comme le rôle que le commerce et l'IED peuvent jouer dans le renforcement des capacités nationales de production est désormais mieux compris, et comme de nombreux pays en développement ne sont guère intégrés dans l'économie mondiale, un renforcement du programme «Aide pour le commerce» a été demandé. On espère que les flux de technologie et autres mécanismes permettant d'obtenir des informations en retour se traduiront par un renforcement de la compétitivité des entreprises locales. La CNUCED joue depuis toujours un rôle de premier plan dans l'octroi d'une telle assistance liée au commerce.

59. Le Programme «Aide pour le commerce» a été proposé pour relancer le processus de développement en créant un cercle vertueux entre commerce et capacité nationale. Les analyses effectuées par la CNUCED sur les PME, les liens entre entreprises et la compétitivité à l'exportation donnent à penser qu'une amélioration de la capacité peut être obtenue grâce à des programmes ciblés visant les PME et par des liens avec les réseaux de STN. En fait, les ventes sur le marché intérieur à des STN jouent le même rôle que des exportations en termes de renforcement de la compétitivité locale. En conséquence, toute aide visant à renforcer la capacité de production pour l'exportation doit aussi viser à encourager l'afflux de l'IED dans les pays en développement et à promouvoir l'établissement de liens interentreprises.

60. L'essentiel des travaux de recherche et des activités de coopération technique de la CNUCED reflète cette conception holistique des politiques commerciales et des politiques relatives à l'IED. La stratégie adoptée récemment par le Ghana concernant la capacité de production repose sur cette approche. Elle vise à favoriser le développement de la capacité de production de manière à encourager une industrialisation qui repose à la fois sur les exportations et sur les ventes intérieures. De même, dans le cadre de l'examen de la politique d'investissement d'un pays, la CNUCED formule des conseils qui vont au-delà d'une simple évaluation de l'environnement que trouvent les investisseurs étrangers, et propose à la fois des orientations et des stratégies pour la promotion de l'investissement. Le développement dans le secteur industriel ou dans le secteur des services de réseaux nationaux qui seraient à même d'établir des liens avec les réseaux de production internationaux suppose également la promotion de l'esprit d'entreprise et l'accroissement de la compétitivité au niveau des entreprises grâce à la technologie et à l'établissement de liens interentreprises. Il faut pour cela utiliser l'aide publique au développement de manière plus efficace afin d'aider les pays en développement dans les efforts qu'ils déploient pour prendre un grand nombre de mesures positives à l'appui d'une approche intégrée visant à promouvoir le commerce et l'investissement au service du développement.

61. Parmi les mécanismes existants on peut citer le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce, qui est un programme pluri-institutions, financé par de nombreux donateurs, destiné à aider les PMA à participer davantage à l'économie mondiale, comme l'a décidé

la Conférence ministérielle de l'OMC à Singapour en 1996. Le cadre intégré finance des études diagnostiques sur l'intégration du commerce pour examiner les possibilités d'un pays et les principaux goulets d'étranglement qui l'empêchent d'améliorer ses résultats commerciaux. La CNUCED participe à ces études diagnostiques, qui comportent aussi souvent une évaluation du climat d'investissement.

62. Un mécanisme parallèle visant à renforcer les capacités commerciales et les capacités connexes a été établi pour l'Afrique dans le cadre du Programme commun d'assistance technique intégrée. Ce programme est mis en œuvre conjointement par le Centre du commerce international, la CNUCED et l'OMC et vise entre autres à améliorer la formulation des politiques commerciales et la mise en œuvre des accords de l'OMC, à renforcer les capacités des pays africains dans le domaine des négociations commerciales et à fournir des informations techniques fiables en matière de normes et de qualité.

63. Le Groupe des huit s'est engagé à contribuer à l'amélioration du climat d'investissement dans le cadre du Plan d'action pour l'Afrique. Le Fonds pour le climat d'investissement en Afrique du NEPAD a aussi été lancé en juin 2006 pour une durée de sept ans en vue d'améliorer le climat d'investissement dans toute l'Afrique. De plus, la mise en œuvre des recommandations de la Commission pour l'Afrique, créée par le Royaume-Uni, favoriserait considérablement le renforcement des capacités.

Questions à examiner:

- *Quels sont les principaux problèmes, au niveau de l'offre, que rencontrent les entreprises locales dans les différents pays en développement? Quelles répercussions ont-ils sur les exportations et sur l'IED? Quelle est l'expérience des entreprises et quelles sont les bonnes pratiques qu'elles appliquent pour faire face à ces problèmes?*
- *Quels types d'entreprises et quelles politiques d'investissement bénéficieraient le plus d'une assistance technique pour ce qui est d'inciter les STN à aider les entreprises locales à renforcer leurs capacités?*
- *Quelles sont les implications de cette situation pour l'aide au développement? L'investissement peut-il être un composant utile du Programme «Aide pour le commerce»? Quel rôle les organisations internationales peuvent-elles jouer dans le renforcement des institutions locales en vue de contribuer au succès des programmes de renforcement des capacités? Une coopération Sud-Sud serait-elle possible?*
