



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/COM.2/EM.22/2
8 août 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

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

Réunion d'experts sur la comparaison des meilleures pratiques
pour créer un environnement permettant de maximiser les effets
positifs pour le développement, la croissance économique
et l'investissement dans les pays en développement
et les pays en transition

Genève, 24 et 25 septembre 2007
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**MEILLEURES PRATIQUES POUR CRÉER UN ENVIRONNEMENT PROPICE
AU DÉVELOPPEMENT, À LA CROISSANCE ET À L'INVESTISSEMENT**

Note du secrétariat de la CNUCED*

Résumé

La présente note propose un cadre et une méthode d'échange et de diffusion des meilleures pratiques en matière d'investissement étranger direct (IED) sous l'angle du développement. Elle suggère une série d'études qui pourraient être entreprises sur les meilleures pratiques, outil pragmatique pour le transfert du savoir-faire relatif à l'élaboration des politiques d'IED et à leur application. Il s'agirait d'études de cas courtes et accessibles permettant de tirer les enseignements de ces pratiques de référence en identifiant de façon précise les objectifs, les méthodes et les résultats. Les thèmes porteront sur des problèmes connus et des questions nouvelles; les études de cas analyseront les pratiques optimales observées dans des pays économiquement plus ou moins avancés. Des exemples illustrent la méthode proposée pour la sélection et le traitement des sujets. Il est demandé aux experts de faire leurs observations sur cette méthode ainsi que sur les sources des exemples de meilleures pratiques, les moyens de diffusion des résultats et les activités de suivi appropriées.

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

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
INTRODUCTION	1 – 6	3
I. CADRE D'UNE POLITIQUE DE L'IED	7 – 12	4
II. QUESTIONS D'APPROCHE.....	13 – 15	6
A. L'objet: «pratique optimale»	13	6
B. Les diverses méthodes	14 – 15	6
III. CADRE D'ÉTUDE DES PRATIQUES OPTIMALES	16 – 50	7
A. Enjeux stratégiques majeurs liés à l'IED	16 – 19	7
B. Exemples à étudier	20 – 43	8
C. Grandes questions à étudier	44 – 50	15
IV. QUESTIONS À L'INTENTION DES EXPERTS.....	51	17
Annexe: Études des pratiques optimales		18

INTRODUCTION

1. Le Conseil du commerce et du développement a décidé à sa quarante et unième session (18-20 avril 2007) que la Commission de l'investissement, de la technologie et des questions financières connexes organiserait une réunion d'experts sur le thème «Comparaison des meilleures pratiques pour créer un environnement permettant de maximiser les effets positifs pour le développement, la croissance économique et l'investissement dans les pays en développement et les pays en transition». La question des meilleures pratiques a ensuite été reprise au Sommet du G-8 à Heiligendamm, qui lui a donné une forte impulsion en priant la CNUCED et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de mettre au point des pratiques de référence pour créer un environnement institutionnel propice à l'accroissement de l'investissement étranger et au développement durable, notamment à l'occasion de la douzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement qui aura lieu à Accra en 2008¹. C'est dans ce contexte que le secrétariat a élaboré la présente note à l'intention de la réunion d'experts.

2. Il est admis aujourd'hui que l'investissement étranger direct (IED) peut être un apport considérable pour la croissance et le développement. Ainsi que le montre le *Rapport sur l'investissement dans le monde* depuis de nombreuses années, l'IED ne se résume pas à un afflux de capitaux dans le pays d'accueil, il lui donne aussi accès à des technologies, à des compétences managériales et à des nouveaux marchés. En outre, il crée des emplois et des recettes fiscales et aide à constituer les capacités productives qui permettent aux pays de se donner toutes les chances de bénéficier de la mondialisation (voir par exemple le *Rapport sur l'investissement dans le monde* de 1999). L'IED complète d'autres entrées de capitaux par un engagement à long terme dans l'économie du pays d'accueil et dans la capacité de son offre. De nombreux pays souhaitent aujourd'hui établir des politiques favorables à l'investissement et cherchent activement à attirer l'IED pour renforcer leurs capacités productives et réduire la pauvreté.

3. Créer un environnement propice au développement, à la croissance et à l'investissement est évidemment une problématique multiple qui fait intervenir d'innombrables politiques nationales et internationales, visant notamment à développer les entreprises. L'analyse comparative des pratiques nationales dans le cadre de la Commission de l'investissement, de la technologie et des questions financières connexes conduit à s'intéresser plus particulièrement aux politiques visant à attirer l'IED et à maximiser ses effets positifs sur le développement.

4. Bon nombre de méthodes peuvent être utilisées pour déterminer les pratiques optimales. On peut citer celles qui s'appuient sur un travail de recherche et sur l'analyse des politiques à l'échelle mondiale (comme c'est le cas du *Rapport sur l'investissement dans le monde* et des bulletins d'information sur l'investissement de la CNUCED), sur des évaluations et des conseils sur le plan des politiques destinés à un pays particulier (comme les examens des politiques d'investissement), ou sur des outils de diagnostic général des politiques (à l'instar du Cadre d'action pour l'investissement de l'OCDE). La méthode des études de cas permet de tirer directement des enseignements de la collecte et de l'examen des données d'expérience

¹ Voir la Déclaration du Sommet du G-8 d'Heiligendamm, «Croissance et responsabilité dans l'économie mondiale», par. 19 et 20.

nationales². Bon nombre de pays l'appliquent déjà en se donnant des critères pour reproduire des exemples de réussite dans leur contexte régional. La démarche tend cependant à rétrécir le choix de pays de comparaison et ne permet pas toujours des solutions adaptées. Une approche fondée sur une multitude de cas élargit les possibilités de choix à l'ensemble des expériences concrètes partout dans le monde, qui est plus vaste que la gamme d'exemples habituelle. En outre, une méthode facile à suivre d'études des pratiques de référence par la voie des études de cas portant sur des expérimentations réussies peut être un bon moyen de procéder aux transferts de savoir-faire dans ce domaine.

5. Le secrétariat de la CNUCED se propose d'entreprendre au cours des trois prochaines années une série d'études de cas afin de recueillir des données d'expérience pour une nouvelle série, axée sur l'assistance technique, et d'études de vulgarisation sur les pratiques de référence en matière de politiques d'investissement. Leurs résultats serviront éventuellement de base aux activités de conseil proposées aux pays dans le cadre de l'assistance technique. La réalisation de ces études de cas tirera parti du débat intergouvernemental, qui pourrait être l'occasion de faire le point, et dont pourront tenir compte les activités de recherche et d'assistance technique futures. On aurait ainsi un cycle complet associant les trois piliers de l'activité de la CNUCED (recherche, assistance technique et recherche du consensus intergouvernemental) et renforçant l'assistance technique de celle-ci au niveau des pays³.

6. La dimension intergouvernementale ne devrait évidemment pas se limiter aux mécanismes de la CNUCED, mais prendre la forme d'ateliers régionaux, d'un suivi par l'intermédiaire de l'Association mondiale des organismes de promotion de l'investissement (WAIPA) et de stratégies de collaboration coordonnées avec d'autres organisations internationales comme l'OCDE, ou régionales comme le Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC).

I. CADRE D'UNE POLITIQUE DE L'IED

7. Certains des déterminants essentiels de l'IED échappent largement à la maîtrise directe des politiques nationales – la situation géographique, la dotation en ressources ou la taille du marché intérieur, par exemple. Les gouvernements peuvent néanmoins faire beaucoup pour mettre en place les conditions susceptibles d'attirer l'IED. Le régime d'investissement et le cadre réglementaire général du pays peuvent aider fortement à le rendre attractif, en fonction de son potentiel économique et de ses grands objectifs de développement. Les gouvernements peuvent aussi agir pour améliorer les déterminants économiques de l'IED, par exemple développer les compétences et les infrastructures ou conclure des accords commerciaux pour améliorer leur accès aux marchés.

8. Un cadre national propice à l'IED est constitué: a) d'une réglementation particulière régissant l'entrée des investisseurs étrangers et de règles de traitement et de protection des investissements étrangers; et b) de mesures générales applicables à toutes les activités

² Pour une analyse de l'approche fondée sur les études de cas, voir R. Yin, *Case Study Research: Design and Methods* (2^e éd.), Sage Publishing, Thousand Oaks (États-Unis), 1994.

³ Voir également dans cette optique le rapport du Groupe de personnalités intitulé «Renforcer le rôle et l'impact de la CNUCED en matière de développement» (Genève, 2006).

économiques, y compris l'IED, mais qui ne sont pas conçues expressément à l'intention des investisseurs étrangers.

9. Ces quinze dernières années, les gouvernements des pays en développement et des pays en transition ont d'une manière générale réduit les obstacles à l'entrée de l'IED. Ils ont aussi renforcé par des arrangements contractuels les protections juridiques offertes par leur droit interne et adhéré à des traités internationaux de plus en plus nombreux. Parallèlement, l'IED dans ces pays a décuplé et commencé à se développer dans des domaines de service public sensibles réservés jusqu'alors aux entreprises d'État. Cela a évidemment mis à l'épreuve le contenu et le fonctionnement des régimes de traitement et de protection à un degré sans précédent. Les différends entre États et investisseurs se sont multipliés. Les gouvernements doivent montrer plus d'initiative face à cette situation, et des témoignages sur les pratiques de référence leur seraient utiles.

10. Les mesures de portée générale (celles qui concernent toutes les entreprises quels qu'en soient les propriétaires) revêtent de plus en plus d'importance pour ce qui est d'attirer pratiquement l'IED et de tirer parti de cette forme d'investissement. Elles concernent des domaines comme la fiscalité, le change, la protection des droits de propriété et le respect de la légalité, la politique du travail et les relations entre partenaires sociaux, les permis de travail et de résidence pour le personnel étranger, la politique de la concurrence et la régulation sectorielle. La politique réglementaire est indispensable pour protéger l'intérêt général, mais elle doit être efficacement conçue et administrée⁴. Cette politique vise dorénavant des enjeux plus dynamiques:

a) Il devient important d'attirer les compétences, en plus de l'enjeu plus «défensif» de la délivrance des permis de travail et de résidence;

b) L'attraction de l'IED dans les régions défavorisées du pays est au centre de ce qui se fait pour améliorer les effets de cet investissement sur le développement.

c) Il faut inciter davantage les filiales étrangères à moderniser et à approfondir leurs activités afin de renforcer la confiance dans le caractère durable de l'IED.

d) Il devient plus important de remédier aux difficultés nouvelles que fait apparaître le régime réglementaire des zones franches industrielles pour l'exportation dans les pays à revenu faible ou intermédiaire en raison d'un coût du travail plus élevé et de l'application des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en utilisant les flexibilités prévues dans ces accords.

11. Les sujets retenus concernant les meilleures pratiques en matière de réglementation doivent donc aller au-delà des objectifs d'élimination des politiques restrictives et de création d'un environnement propice à l'IED. Cela permettra de centrer les études de cas sur des exemples de

⁴ Pour un examen détaillé de cette question, voir la note thématique élaborée par le secrétariat de la CNUCED pour la réunion d'experts sur la question de l'efficacité des politiques relatives à l'investissement étranger direct, juin 2003, accessible par le lien: http://www.UNCTAD.org/fr/docs/c2em13d2_fr.pdf.

politiques optimales adoptées pour attirer l'IED dans les meilleures conditions, en fonction du potentiel économique des objectifs du développement national et de l'évolution du contexte international. Les exemples de meilleures pratiques proposés ne porteront pas sur les organismes de promotion de l'investissement mais leur rôle sera signalé lorsqu'il y a lieu⁵.

12. Un capital non négligeable de témoignages, pas toujours encourageants, commence à s'accumuler sur l'IED dans des secteurs de service qui étaient auparavant fermés à l'investissement privé (notamment les télécommunications, l'électricité, l'approvisionnement en gaz, les ports, les aéroports et les routes). Il s'agit de services publics mais aussi de services d'infrastructure vitaux qui influent sur la capacité productive de toutes les entreprises. Nombre de gouvernements cherchent à développer le rôle de l'investissement privé dans ce type de services, et pourraient trouver intérêt à des exemples de pratiques optimales touchant la mise en place de réglementations, de procédures et d'institutions pour faire face aux problèmes complexes qui se posent.

II. QUESTIONS D'APPROCHE

A. L'objet: «pratique optimale»

13. Il n'y a pas de pratique «optimale» permettant d'accroître de façon volontariste la contribution de l'IED au développement qui serait transposable parce qu'il n'y a pas de modèle universel. Toutes les pratiques observées doivent être considérées dans leur contexte national, industriel et sectoriel spécifique. De même, le fait qu'une pratique adoptée dans un pays ait été retenue pour faire l'objet d'une étude de cas ne signifie nullement qu'elle ne pose aucun problème ou qu'elle fait l'unanimité. Des exemples marquants de politiques publiques réussies peuvent cependant être utiles parce qu'ils attirent l'attention sur des expérimentations concluantes qui sont transposables moyennant adaptation par d'autres gouvernements poursuivant les mêmes objectifs. Les études de cas tenteront de montrer quels enseignements peuvent être largement repris pour élaborer des politiques tendant à faire concourir l'IED au développement.

B. Les diverses méthodes

14. Une telle approche fondée sur les études de cas pourrait être formalisée comme suit:
- a) L'objectif fixé par le gouvernement et son contexte de développement;
 - b) Les méthodes (stratégies, mesures réglementaires et administratives) utilisées pour atteindre cet objectif;
 - c) Les résultats par rapport aux attentes;
 - d) Les raisons et les modalités de l'échec ou de la réussite des méthodes.

⁵ La CNUCED prévoit de lancer une série parallèle d'études consultatives pour aider les organismes de promotion de l'investissement à mener plus efficacement leurs activités dans le domaine de l'IED au service du développement.

15. À partir des études de cas, il conviendra de dégager des enseignements utiles à la conception de «bonnes» politiques et à l'évaluation de leurs résultats dans d'autres pays – permettant aussi d'éviter certains écueils et de ne pas se faire d'illusions. Le secrétariat de la CNUCED compte présenter ces études de cas dans des documents qui feront ressortir les enseignements pour les politiques et donneront des orientations utiles aux pays qui souhaitent développer leurs propres politiques dans un sens analogue, et qui auront pour but de mettre au point des séries de mesures pratiques pour la coopération technique, y compris le renforcement des capacités. Ces documents, courts et écrits dans un style accessible, présenteront les enseignements de manière à en faciliter la transposition. Il devrait également être possible, en comparant et en contrastant les situations de pays se situant à des niveaux de développement différents, d'obtenir d'autres éclairages utiles sur ce qui constitue une pratique «optimale». Tous les cas étudiés ne seront pas nécessairement des exemples contemporains. Ils pourront servir à illustrer des méthodes adoptées à d'autres moments critiques de l'histoire des politiques employées par les pays membres pour promouvoir l'IED et leur développement.

III. CADRE D'ÉTUDE DES PRATIQUES OPTIMALES

A. Enjeux stratégiques majeurs liés à l'IED

16. Il est proposé de faire porter les études sur des enjeux liés à l'IED et au développement qui tiennent à la fois aux difficultés existantes et aux défis des dix prochaines années, et aussi bien à la conjoncture internationale qu'à la situation nationale. Face à ces enjeux, l'IED doit être une force positive et durable dans le développement national, agissant notamment dans le sens du renforcement des capacités nationales dans les domaines de l'entreprise, des compétences et de la technologie, et du développement des régions défavorisées.

17. Les sujets seront choisis en fonction de leur importance et de leur pertinence pour les pays en développement et les pays en transition. *Importance* signifie qu'ils aborderont les questions majeures concernant l'IED et le développement. *Pertinence* signifie qu'ils reprendront les réflexions que nombre de gouvernements consacrent (ou devraient consacrer) à la réponse politique à apporter à ces questions majeures.

18. Les pays connaissent des situations différentes et les difficultés qu'ils rencontrent pour attirer l'IED et en tirer parti ne sont donc pas les mêmes. Toutes les études de cas ne présenteront donc pas le même intérêt pour tous les pays. Il est proposé de travailler dans un premier temps sur les meilleures pratiques observées pour répondre aux défis stratégiques les plus fondamentaux. On en a répertorié cinq qui ont un lien avec l'IED à partir des examens des politiques d'investissement et d'autres travaux de la CNUCED (tableau 1). Des études de cas seront donc réalisées pour montrer comment certains pays ont relevé ces défis fondamentaux. Ensuite, on mènera une série plus longue d'études qui aborderont les réactions face à des enjeux plus particuliers (voir annexe).

19. Certains sujets sont d'un intérêt pratiquement universel, par exemple comment attirer l'IED vers les régions non centrales. D'autres présenteront plus d'intérêt pour certains pays que pour d'autres, par exemple comment attirer les filiales étrangères dans les secteurs d'exportation, question particulièrement pertinente pour les pays qui souhaitent attirer l'IED en quête d'efficacité. Ainsi, une stratégie de compétitivité systématique peut vraisemblablement inspirer des mesures spécifiques de promotion des exportations. Ces questions seront prises en compte

dans le choix des pays censés illustrer les meilleures pratiques et dans les enseignements à tirer de leur histoire.

Tableau 1. Profils de pays et questions principales

Profil de pays	Sujets	Exemples de questions particulièrement pertinentes
I	Concevoir une politique systématique de compétitivité pour l'IED	Comment inciter les filiales étrangères à innover? Comment attirer les filiales étrangères dans les secteurs d'exportation? Comment encourager les partenariats locaux? Comment attirer l'IED à fort contenu technologique?
II	Promouvoir l'IED en quête d'efficacité	Comment attirer l'IED dans certaines régions? Comment utiliser l'IED pour attirer les compétences? Comment attirer l'IED à fort contenu technologique? Comment utiliser l'IED pour bâtir un pôle d'activité régional? Comment attirer l'IED dans les infrastructures?
III	Attirer l'IED vers les petits marchés	Comment utiliser l'IED pour attirer les compétences? Comment utiliser l'IED pour créer un pôle d'activité régional? Comment gérer les questions de concurrence que soulève l'IED?
IV	Encourager le rôle de facilitation de la transition économique de l'IED	Comment donner confiance aux investisseurs étrangers dans l'application du droit commercial? Comment accélérer la réforme du régime des investissements? Comment constituer des partenariats solides avec les investisseurs étrangers?
V	Attirer l'IED dans les pays qui sortent d'un conflit	Comment donner confiance aux investisseurs étrangers dans l'application du droit commercial? Comment attirer l'IED vers les régions non centrales? Comment attirer l'IED des expatriés?

B. Exemples à étudier

20. Les défis stratégiques de l'IED que l'on a définis correspondent à cinq profils de pays, qui ont été dégagés par le secrétariat à partir de l'examen des politiques d'investissement et de ses travaux dans d'autres domaines. D'autres profils pourront être proposés par les experts.

a) **Profil I: Grands pays.** Ces pays sont capables d'attirer l'IED en quête de débouchés mais ont besoin d'une stratégie systématique pour attirer celui qui est à la recherche d'efficacité, notamment pour relever le niveau de compétitivité des filiales étrangères;

b) **Profil II: Pays en développement à revenu intermédiaire en croissance rapide.** Ces pays sont déjà moins tributaires de l'IED à la recherche de débouchés et sont fortement tournés vers l'exportation. Mais ils doivent poursuivre leur transition vers les industries nouvelles et les services, secteurs qui ne dépendent pas d'une main-d'œuvre bon marché, pour pouvoir continuer d'attirer l'IED qui recherche l'efficacité;

c) **Profil III: Petits pays en développement désavantagés (y compris les pays sans littoral, les pays les moins avancés et les pays insulaires).** Ces pays ont besoin de stratégies d'attraction de l'IED bien conçues qui les aident à surmonter leurs handicaps, à savoir un marché intérieur limité, un faible niveau de qualifications et des infrastructures insuffisantes;

d) **Profil IV: Pays en transition.** Ces pays ont généralement entamé leur transition vers l'économie de marché avec un bon niveau de qualifications, des infrastructures correctes et un endettement peu élevé. L'IED complète ces atouts en donnant une dimension mondiale à leurs marchés et à leur efficacité. La réforme des régimes réglementaires a évolué à des rythmes variables, allant de très rapide et résolument orienté vers le marché (en particulier chez les nouveaux adhérents de l'Union européenne), à plus lent, ou moins orthodoxe, avec des incidences variables sur l'IED;

e) **Profil V: Pays qui sortent d'un conflit.** Pour ces pays, une approche spéciale est nécessaire pour fixer les priorités de la politique d'investissement et les priorités stratégiques de façon à donner confiance aux investisseurs étrangers, y compris les personnes qui reviennent dans le pays après le conflit et les expatriés.

21. Les pays choisis pour illustrer les pratiques optimales doivent bien évidemment être des exemples de réussite sur ce plan. Mais un tel succès n'est pas mesurable de façon univoque et incontestable. Les exemples de pays présentés ci-après illustrent ce en quoi pourraient consister des pratiques optimales à la réserve près qu'il peut exister d'autres réussites comparables. Les experts sont invités à proposer d'autres exemples.

1. Concevoir une politique systématique de compétitivité de l'IED

22. Les pays disposant d'un vaste marché intérieur ont été en mesure d'attirer l'IED à la recherche de débouchés avec une certaine facilité. C'est le cas notamment de l'Argentine, du Brésil, de la Colombie, de l'Égypte, de l'Indonésie et du Nigéria.

Ils ont eu plus de mal à attirer l'IED motivé par la recherche d'efficacité, et plus particulièrement à inciter les filiales étrangères à devenir plus efficaces, plus fortes à l'exportation et plus innovantes, et à trouver leur place dans la répartition de production régionale et mondiale entre les groupes dont elles relèvent. Ce type de filiale étrangère a plus de chances d'avoir une présence durable et dynamique dans le pays d'accueil.

23. La difficulté pour les pays d'accueil est de concevoir une stratégie de compétitivité cohérente et incitative (obstacles à l'importation réduits et marché intérieur plus compétitif), en

même temps qu'elle soutient efficacement l'activité économique par l'amélioration de la réglementation, des infrastructures et des qualifications. Une telle stratégie prend en considération les investisseurs locaux aussi bien qu'étrangers.

24. L'exemple de l'Australie peut illustrer le cas d'une économie avancée. Du début au milieu du siècle dernier, l'Australie a privilégié un secteur manufacturier protégé et refermé sur lui-même afin de compléter un secteur agricole et des ressources minières de tout premier ordre. À partir des années 70, l'objectif a changé et il s'est agi de promouvoir un secteur manufacturier plus compétitif à l'échelle internationale. La protection tarifaire a commencé à diminuer en 1973 avec la création de la Commission d'aide aux industries, à un moment où on commençait à s'intéresser davantage à l'incidence des droits de douane sur l'économie. Ce point de vue largement accepté a été développé par les organismes qui ont succédé à la Commission, qui ont fait le lien entre un marché plus ouvert et les facteurs clés de la compétitivité que sont la réglementation, le niveau des qualifications et les infrastructures. Cette évolution a abouti à la création en 1998 de la Commission de la productivité, formellement chargée d'améliorer la compétitivité. Aujourd'hui, le secteur manufacturier est plus resserré, n'est plus une charge pour les autres secteurs et parvient à attirer l'IED qui le rend compétitif dans la région et à l'échelle mondiale sur des marchés de niche.

25. La Colombie pourrait faire l'objet d'une étude de cas illustrant la situation des pays en développement. En 1994, elle a élargi son programme de libéralisation en se donnant pour objectif de moderniser ses industries de façon à intégrer leur production dans les chaînes d'approvisionnement internationales. Elle a institué un programme complet, Colombia Compite («La Colombie en compétition») associant les administrations publiques, les entreprises, le monde du travail et les universités pour fixer des valeurs de référence pour la compétitivité internationale (dans le domaine notamment du commerce, des qualifications, des infrastructures de transport, de l'énergie, et de la science et de la technique) et en maîtriser systématiquement les déterminants. Cette approche a sans doute aidé la Colombie à devenir un acteur prospère de la région et à tirer parti de l'ouverture des grands marchés qu'elle obtenait par des accords de libre-échange.

26. La Colombie semble avoir adopté la solution du consensus entre réseaux de parties prenantes tandis que l'Australie s'en remet davantage à la recherche et aux institutions. Les deux approches ont évolué au fil du temps et le programme Colombia Compite est récemment devenu «Agenda interna» sous la conduite d'une nouvelle équipe politique. Le contraste entre ces deux démarches, et d'autres encore, pourrait faire apparaître des perspectives intéressantes.

2. Promouvoir l'IED en quête d'efficacité

27. L'IED tourné vers l'exportation, qui vise souvent des zones franches industrielles pour l'exportation, a contribué à la croissance de nombreux pays, grâce souvent à une main-d'œuvre bon marché et aussi au soutien complémentaire de préférences commerciales. Ces pays ont atteint le statut de pays en développement à revenu moyen inférieur (environ 3 000 dollars de produit intérieur brut (PIB) par habitant) et ne peuvent plus compter dorénavant sur une main-d'œuvre bon marché pour attirer l'IED à la recherche d'efficacité. D'autres sources de compétitivité – le niveau des qualifications et les infrastructures – doivent être trouvées et les zones franches pour l'exportation doivent évoluer pour demeurer un pôle d'attraction important

pour l'IED. Par ailleurs, le passage à des investissements privilégiant une main-d'œuvre à plus forte valeur ajoutée devra peut-être s'étendre au-delà de ces zones, qui coexistent souvent avec un secteur manufacturier protégé et non dynamique axé sur le marché local.

28. Les pays que l'on peut classer dans cette catégorie sont notamment le Costa Rica, la République dominicaine, Maurice, le Pérou et la Thaïlande. Les pays à faible revenu mais à forte croissance rejoindront bientôt cette catégorie. De fait, certains pays comme le Viet Nam ont déjà du mal à maintenir leurs capacités dans des secteurs infrastructurels clés comme l'électricité et d'autres services essentiels.

29. Des pays passés dans la catégorie supérieure doivent être sélectionnés pour les études de cas. Le Costa Rica, la Malaisie et le Mexique seraient des candidats possibles.

30. La Malaisie fait partie des pays en développement qui ont su attirer rapidement l'IED au cours de leur industrialisation. Pendant quelque temps, son objectif a été d'évoluer vers un secteur manufacturier à plus forte valeur ajoutée et à contenu technologique plus important. Pour ce faire, elle a adopté ou adapté des méthodes nombreuses à la faveur d'une politique industrielle volontariste, qui ont consisté notamment à établir des plans décennaux pour l'industrie et à signaler ses intentions par des dispositifs d'incitation et des programmes haut de gamme. Les filiales étrangères représenteraient jusqu'à la moitié des exportations de produits manufacturés de la Malaisie⁶. Du point de vue des sources d'IED, l'évolution a consisté à cibler ce que l'on appelle les investisseurs «de qualité». Dans le classement des 20 premiers exportateurs de produits manufacturés par catégorie de technologie de 1985 à 2000 figurant dans le *Rapport sur l'investissement dans le monde* de 2002, la Malaisie venait au deuxième rang dans la catégorie des hautes technologies et au septième rang dans celle des technologies intermédiaires. Elle affiche dorénavant un PIB par habitant de 5 000 dollars.

31. Le Costa Rica (4 500 dollars de PIB par habitant) et le Mexique (6 400 dollars) ont procédé l'un et l'autre à une modernisation significative de leur industrie dans laquelle l'IED a joué un rôle. Dans les deux cas, la modernisation s'est faite à partir d'une base resserrée. La diversification par le Mexique de son profil centré sur les zones franches pour l'exportation (les fameuses *maquiladoras*) s'est faite à partir d'IED, principalement en provenance des États-Unis, dans l'automobile et l'électronique. Dans le cas du Costa Rica, les résultats en matière d'IED sont dominés par un seul investisseur dans l'électronique. Des études supplémentaires et des avis d'experts seront nécessaires pour mieux élucider ce qu'ont connu ces pays et les enseignements que l'on peut en tirer⁷.

3. Attirer l'IED vers les petits marchés

32. Les handicaps de taille posent des problèmes particuliers aux petits pays. Les marchés locaux peuvent être trop réduits pour attirer des sociétés transnationales de premier plan et l'arrivée d'IED peut compromettre toute concurrence véritable sur le plan intérieur. Recourir à la

⁶ Voir le *Rapport sur l'investissement dans le monde* de 2002.

⁷ Et de résoudre éventuellement la question de savoir si la méthode consistant à attirer des investisseurs phares peut être considérée comme une pratique optimale.

protection tarifaire pour attirer l'IED à la recherche de débouchés n'est guère favorable à long terme à la situation concurrentielle. D'un autre côté, le niveau des qualifications et des infrastructures peut aussi être insuffisant, ce qui n'aide pas à attirer l'IED à la recherche d'efficacité. Il y a eu pourtant parmi les petits pays des cas de réussite, l'Irlande et Singapour étant les plus connus parmi les pays économiquement avancés. Parmi les pays en développement et les pays en transition, les cas de l'Estonie (1,3 million d'habitants) et de la Jamaïque (2,6 millions d'habitants) ressortent plus particulièrement, du point de vue statistique, pour l'aptitude qu'ils ont montrée à surmonter leurs handicaps.

33. Depuis qu'elle a retrouvé son indépendance en 1991, l'Estonie recherche activement l'IED. Sa méthode consiste à valoriser son accès au grand marché de la Baltique, qui représente 90 millions d'habitants (elle l'a fait dès avant son accession à l'Union européenne en 2004), à appliquer un régime d'investissement exceptionnellement ouvert et bien administré (l'Estonie atteint un rang très élevé dans les classements internationaux sous cet aspect), à privilégier les investissements des pays nordiques voisins (qui apportent environ 75 % de l'IED), et dans une certaine mesure à servir de plate-forme pour les investissements de pays tiers en Russie. L'Estonie fait valoir son aptitude à accueillir de petits investisseurs étrangers adaptables et ne semble pas recourir à des incitations fiscales. Cependant, une grande partie de l'IED actuel a tendance à s'investir dans des secteurs clés comme la banque, les transports, et les services de distribution. L'IED en Estonie atteignait 4,2 milliards de dollars en 2005, ce qui situait le pays (paradis fiscaux exceptés) dans les 20 premiers par le volume d'IED en proportion du PIB. Ce résultat obtenu à partir de bases peu élevées en 1991 laisse penser que l'Estonie offrirait un exemple utile de pratiques à suivre pour une petite économie soucieuse d'attirer l'IED et d'en tirer parti.

34. La Jamaïque atteint elle aussi un rang élevé par son aptitude à attirer l'IED, en dépit de sa petite taille. Sa méthode a consisté notamment à adhérer à des arrangements régionaux pour améliorer ses débouchés potentiels et à attirer les investissements d'un grand pays tout proche, les États-Unis. Son offre de politiques incitatives pour les entreprises comporte des dispositifs interventionnistes (conditions spéciales et incitations pour l'investissement dans les secteurs d'exportation de biens et de services) et le ciblage correspondant des investisseurs.

35. L'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie peuvent aussi fournir de bons exemples de meilleures pratiques sur ce thème.

4. Encourager le rôle de facilitation de la transition économique de l'IED

36. Outre les moyens financiers qu'il peut apporter au pays d'accueil, l'IED peut favoriser la mise en place d'un cadre réglementaire et institutionnel global favorable à la croissance et au développement, à la diversification de la composition du capital des entreprises et à la réforme du secteur public. Son rôle en Chine, en Lituanie et au Viet Nam en est à cet égard l'illustration.

37. La Lituanie avait une base industrielle relativement diversifiée et un capital humain de qualité lorsqu'elle a proclamé son indépendance en 1990. Les secteurs de l'industrie et des services ont toutefois dû subir des réformes économiques importantes pendant la période de transition vers l'économie de marché. Afin de mener rapidement cette transition, elle a cherché à attirer l'IED dans des volumes importants. Sa principale stratégie a été de faire fond sur le patrimoine industriel et humain qu'elle possédait et de concentrer l'essentiel de l'effort sur la

modernisation de l'encadrement juridique et réglementaire de l'investissement. Il s'agissait de créer un cadre stable et ouvert soutenu par des institutions régulatrices équitables et efficaces. Les pouvoirs publics ont ouvert la plupart des secteurs à l'IED et garanti traitement national et protection des actifs. Ils ont également lancé de grandes initiatives pour rendre les lois et les règlements plus favorables aux investisseurs. Une Commission «d'extinction» a été créée et chargée de déterminer et éliminer les règles, les règlements ou les institutions qui étaient inutiles ou redondants. Une Commission «de modernisation», créée parallèlement, devait simplifier les fonctions et les procédures touchant aux questions d'investissement. Cet effort de réforme a aussi été renforcé et circonscrit par la procédure d'accession à l'OMC et par la nécessité d'adapter la législation nationale en vue de l'adhésion à l'Union européenne. Associé à l'élan de l'adhésion à l'Union, ce travail a été très concluant et a eu un effet important sur l'économie. En 2006, la Lituanie atteignait le seizième rang du classement de la Banque mondiale concernant la facilité de la vie des affaires, ce qui la plaçait devant beaucoup d'autres pays de l'OCDE et au tout premier rang des pays en transition. Le PIB connaît dorénavant une forte croissance, et les flux d'IED ont atteint 1 milliard de dollars en 2005.

38. Un deuxième cas intéressant serait celui du Viet Nam. Depuis les années 90, ce pays a adopté une approche prudente et modulée de la réforme de son cadre d'investissement, tout en faisant des zones franches industrielles pour l'exportation la pierre angulaire de sa stratégie d'attraction de l'IED.

39. La Lituanie et le Viet Nam offrent un contraste intéressant dans l'approche de la réforme du cadre d'investissement d'anciennes économies planifiées: l'une par le «big bang», et l'autre par une stratégie «à deux vitesses». Dans les deux cas, on a certes beaucoup fait pour attirer l'IED, mais quels enseignements plus généraux peut-on tirer de chaque cas, ou des deux, quant à l'incidence de l'IED sur le développement?

5. Attirer l'IED dans les pays qui sortent d'un conflit

40. Plusieurs pays sont sortis récemment d'un conflit, notamment l'Afghanistan, la Croatie, Haïti, El Salvador, le Rwanda et le Timor-Leste. D'autres, comme l'Algérie, le Mozambique, l'Ouganda et le Viet Nam, sont sortis de la phase d'après-conflit. Lorsque la sécurité et la stabilité ont atteint un certain niveau, la question se pose de savoir comment l'IED peut être attiré, et dans quels domaines, et contribuer le mieux à consolider la paix en améliorant la situation économique. La première vague d'IED est souvent celle des expatriés, dont le retour rapide est susceptible d'aider à rétablir les services bancaires, la logistique, les activités commerciales de base et les moyens de télécommunication mobile. Plus tard, l'IED peut être envisagé pour restaurer les services publics essentiels comme la production d'électricité, les ports et les aéroports. Les investissements des expatriés peuvent aussi être une source importante d'IED pour le développement de l'immobilier et des services. Enfin, la difficulté est d'attirer l'IED permettant de consolider la paix par la création d'emplois, l'encouragement des entreprises locales et la stabilisation et le développement régionaux. Les études de cas pourraient porter sur la Croatie et le Mozambique.

41. La Croatie a déclaré son indépendance en 1991, même s'il a fallu attendre 1995 pour que la paix y soit pleinement rétablie. Tout au long des années 90, elle a dû relever un double défi: sortir d'un système d'économie planifiée et reconstruire un pays ravagé par la guerre. Pendant ce relèvement, elle a cherché à encourager l'investissement privé. Elle s'est employée avec

détermination à stabiliser la situation macroéconomique par une politique monétaire restrictive. De larges pans de l'économie croate ont été soumis à la privatisation sur la base d'une loi de 1991. Dans la plupart des cas, ce processus a été ouvert aux investisseurs étrangers avec toutefois des exceptions importantes dans le secteur bancaire, l'énergie, les services de distribution et la défense. La privatisation a d'abord été lente et au bout d'un certain temps, la loi de 1991 a été modifiée en vue notamment d'attirer davantage d'investissements étrangers. Le premier organisme de promotion des investissements n'a vu le jour qu'en 1996. Des zones franches ont également été créées. La Croatie a adhéré à des arrangements commerciaux et des dispositifs d'investissement régionaux et est devenue membre de l'OMC en 2000. Cela a eu pour conséquence une progression spectaculaire du volume d'IED, passé de seulement 126 millions de dollars en 1991 à plus de 12 milliards de dollars en 2005⁸. Le pays a réussi à attirer l'IED par des privatisations tandis que de gros investisseurs étrangers comme Ericsson et Siemens installaient de grands centres de développement de logiciels à Zagreb, Split et Osijek, où sont employés quelque 2 000 ingénieurs hautement qualifiés.

42. L'accord de paix du Mozambique a été signé en 1992 et a été suivi d'une présence de stabilisation des Nations Unies pendant deux ans. Le pays a cherché à restaurer les services essentiels et son industrie grâce à l'investissement privé. Sa méthode a consisté pour l'essentiel à lancer rapidement un processus de «réforme économique approfondie»⁹ prévoyant notamment un programme de privatisation, lequel, bien qu'antérieur à l'accord de paix, a concerné dès 1997-1998 de grosses entreprises des secteurs agricole et industriel et était ouvert à l'IED. L'aluminerie Mozal, projet dont les préparatifs avaient commencé en 1997, a été ouverte en 2000 et s'est développée depuis. Ce projet gigantesque auquel sont associés plusieurs investisseurs étrangers a rempli un rôle important en montrant dans quels domaines il convenait de poursuivre la réforme des investissements et de renforcer la crédibilité et la visibilité du Mozambique auprès des investisseurs étrangers. Le volume d'IED dans le pays a bondi de 90 millions de dollars en 1992 à 2,4 milliards en 2005¹⁰. L'IED peut maintenant être un instrument de pérennisation de la paix grâce à la création d'emplois et au développement régional, en particulier dans les secteurs agricole et industriel.

43. L'étude des cas de la Croatie et du Mozambique devrait déboucher sur beaucoup de conclusions analogues en matière de pratiques optimales. Elle devrait aussi permettre d'illustrer de façon contrastée comment des pays, dont les niveaux d'industrialisation et de qualité des qualifications et des infrastructures sont différents, peuvent, dans des situations d'après-conflit, attirer l'IED et en tirer parti.

⁸ Base de données IED/Sociétés transnationales de la CNUCED.

⁹ An Investment Guide to Mozambique, CNUCED et CCI, 2002.

¹⁰ Base de données IED/Sociétés transnationales de la CNUCED.

C. Grandes questions à étudier

1. Exemple A: Comment attirer des compétences dans le cadre de programmes d'IED spéciaux

44. L'entrée de travailleurs étrangers est soumise dans tous les pays à un régime de permis de travail et de résidence. Ce régime a pour but légitime de protéger l'intérêt national en réservant certains emplois aux ressortissants qualifiés et en renforçant les compétences par la formation. Il existe une tension fondamentale entre ces régimes et les exigences des investisseurs concernant le recrutement de personnel étranger. Certains pays ont ajouté une dimension plus volontariste en réalisant des programmes visant à attirer les compétences. Ils admettent que les qualifications, qu'elles soient techniques, professionnelles ou entrepreneuriales, sont un facteur important de compétitivité de développement. L'injection de compétences étrangères peut combler des lacunes critiques ou aider à lancer rapidement de nouveaux secteurs d'activité, notamment dans les services. Lorsque ce type de dispositif fait appel à l'investissement par l'intermédiaire de programmes axés sur la recherche de talents dans le domaine de l'entreprise (et pas seulement sur la création d'emplois), il devient une forme spécialisée de stratégie utile d'attraction des IED. Les versions les plus abouties de ces dispositifs sont le fait de pays avancés comme l'Australie, le Canada et Singapour. Ils existent de façon beaucoup plus limitée dans des pays moins avancés comme la Malaisie et Maurice, dans certaines industries prioritaires. Il ne semble pas y en avoir de bons exemples dans les pays en développement ni les pays en transition. La CNUCED élabore actuellement un programme de ce genre pour le Rwanda, en s'inspirant de l'expérience de l'Australie et de Singapour.

45. Singapour a compris dès les premières étapes de la mise en œuvre de sa politique de développement de l'industrie et des exportations au cours des années 60 que son développement devait trouver son énergie dans le capital humain puisque le pays n'avait pas de ressources naturelles. Il allait pourtant connaître une pénurie de qualifications dans les années 60. Afin d'acquérir rapidement les compétences nécessaires, les pouvoirs publics ont mis en place une politique à double vocation: a) renforcer les compétences locales grâce à un système éducatif fort; b) importer de l'étranger certaines compétences souhaitées et nécessaires. Singapour a mis en place un programme d'attraction des compétences parmi les plus volontaristes et efficaces qui soit. Ces méthodes ont consisté: a) à établir un registre des «talents recherchés» où figurent les profils de compétences que Singapour cherche activement à attirer en fonction de ses politiques de développement; b) à faciliter l'entrée et l'installation des étrangers; c) à créer «Contact Singapour», organisme public disposant de cinq bureaux extérieurs dont la mission est de faire venir à Singapour les compétences souhaitées; d) à mener une campagne promotionnelle sur la vie et le travail à Singapour. Cette politique, conjuguée à d'autres mesures, a joué un rôle certain dans le niveau actuel de développement et de prospérité de pays, et le programme ciblé d'attraction des compétences mis en place par les pouvoirs publics reste considéré par eux comme l'un des piliers de la croissance et du développement futurs.

2. Exemple B: Comment utiliser l'IED pour améliorer les infrastructures: le cas de l'électricité

46. La CNUCED a déclaré dans un rapport sur les pays les moins avancés (PMA) que «le manque d'infrastructures constitue un obstacle majeur à l'accélération de la croissance économique, à la baisse sensible de la pauvreté et au développement des capacités productives

dans les PMA»¹¹. Des problèmes semblables apparaissent dans des pays en développement à revenu plus élevé où la croissance rapide obère les capacités tout en étant l'un des facteurs importants qui influent sur la destination de l'IED à la recherche d'efficacité. De nombreux pays souhaitent attirer les investissements privés pour compléter les investissements publics (parfois sous forme de cofinancement) en raison de besoins financiers très importants. Au Viet Nam, par exemple, la demande d'électricité augmente de près de 20 % par an. Les besoins d'investissement pour le seul secteur de la production s'élèvent à trois milliards de dollars par an, montant que l'État ne serait pas en mesure de prendre en charge.

47. L'électricité est un élément infrastructurel fondamental même si ce n'est pas forcément le plus valorisant. Dans le même rapport, la CNUCED indique que le clivage constaté en matière d'approvisionnement en électricité n'a pas reçu autant d'attention que la fracture numérique¹². Il existe pourtant de nombreux exemples de tentatives, qui n'ont pas été concluantes, d'introduction de l'IED dans ce secteur, via notamment des privatisations et l'octroi de concessions. Il sera donc utile d'identifier des cas où cela a pu être fait avec un relatif succès¹³.

48. Le Chili a cherché activement à attirer des investissements privés dans le secteur de l'électricité dès 1982, bien avant la plupart des autres pays en développement. En une vingtaine d'années de réformes, il a compartimenté et privatisé les deux principales entreprises publiques du secteur, séparé la production du transport et de la distribution, et cherché à créer un marché convenablement réglementé qui stimule la concurrence. Les investissements privés, y compris ceux des gros investisseurs étrangers, prédominent dorénavant dans toutes les parties du secteur. La couverture du territoire est presque entièrement assurée et la qualité technique du réseau (moins de pertes, par exemple) a sensiblement progressé. Le Chili a dû faire face à une forte augmentation de la demande, à une sécheresse prolongée à la fin des années 90 qui a eu de graves incidences sur la production hydroélectrique, à une concentration excessive de la capitalisation privée des entreprises (concentration parfois aussi bien horizontale que verticale) et à des périodes où l'indépendance du régulateur a été mise en doute. Bon nombre de pays connaissent des problèmes semblables et les réponses apportées par le Chili, tout en maintenant le cap pour attirer des investissements privés, devraient enrichir cette étude des meilleures pratiques.

49. Un deuxième cas possible est celui de la Nouvelle-Zélande, où les investissements ont atteint des niveaux élevés dans un système manifestement allégé de beaucoup de contraintes. Le pays semble pourtant connaître des problèmes liés à la concurrence, en raison de la concentration de la propriété des moyens de production et des moyens de distribution, et des participations croisées qui existent aussi de fait entre les deux. Le régulateur a accentué son contrôle et la réponse trouvée par la Nouvelle-Zélande aux problèmes de concurrence, tout

¹¹ CNUCED (2006). *Rapport 2006 sur les pays les moins avancés: Développer les capacités productives*, p. 203.

¹² Ibid. p. 207.

¹³ Un spécialiste du secteur auquel le secrétariat de la CNUCED avait demandé de désigner des pays susceptibles de fournir des exemples de pratiques optimales pour ce thème a estimé qu'il serait plus juste de parler de pays où les pratiques ont été les moins mauvaises.

en maintenant un climat d'investissement favorable, devrait intéresser beaucoup de petits pays en développement et en transition.

50. Ces deux cas devraient offrir de bons exemples de pratiques optimales ayant permis d'atteindre les objectifs économiques nationaux grâce à l'investissement privé dans ce secteur important. L'une des leçons à tirer est qu'il faut beaucoup de patience et de persévérance, en comptant en décennies plutôt qu'en années, pour parvenir à des résultats satisfaisants.

IV. QUESTIONS À L'INTENTION DES EXPERTS

51. Sur la base de ce qui précède, il est demandé aux experts de donner leur avis sur les questions ci-après:

a) Les difficultés et les enjeux sont-ils identifiés correctement? Concernent-ils vraiment et de façon importante les pays en développement? À quels autres enjeux et difficultés pourrait-on penser?

b) Quels sujets seraient utiles dans ce contexte?

c) Quels sont selon vous les points forts et les faiblesses de la méthode envisagée pour ce travail si l'on veut tirer des conclusions vraiment utiles des études de cas? Quelles améliorations pourrait-on apporter?

d) Comment les enseignements dégagés devraient-ils être diffusés, et comment peuvent-ils être adoptés et/ou adaptés en vue de leur application dans un pays donné?

e) Quelles autres «boîtes à outils» politiques pourrait-on envisager pour aider les pays qui souhaitent adopter ou adapter ces pratiques optimales?

f) Quel rôle peuvent jouer les organisations internationales, notamment la CNUCED (en ce qui concerne la recherche sur les politiques, le renforcement des capacités institutionnelles des pays en développement, et l'édification du consensus international sur des questions essentielles de développement liées aux investissements, notamment dans le cadre de l'échange de pratiques optimales)?

Annexe

ÉTUDES DES PRATIQUES OPTIMALES

Sujets généraux

- a) Comment élaborer une politique de la concurrence systématique pour l'IED;
- b) Comment promouvoir l'IED en quête d'efficacité;
- c) Comment attirer l'IED vers les petites économies;
- d) Comment renforcer le rôle de l'IED dans les pays en transition;
- e) Comment attirer l'IED dans les pays sortant d'un conflit.

«Choix complet» de questions particulières à étudier

- a) Comment attirer les compétences;
- b) Comment utiliser l'IED pour améliorer les infrastructures (cas de l'électricité);
- c) Comment utiliser l'IED pour améliorer les infrastructures (cas des ports);
- d) Comment attirer l'IED dans l'enseignement supérieur;
- e) Comment attirer davantage d'IED à fort contenu technologique;
- f) Comment inciter les filiales étrangères à innover;
- g) Comment attirer l'IED vers les régions non centrales;
- h) Comment développer des partenariats solides avec les investisseurs étrangers;
- i) Comment attirer les filiales étrangères vers les secteurs exportateurs;
- j) Comment redynamiser l'IED dans les zones franches industrielles pour l'exportation;
- k) Comment utiliser l'IED pour créer un pôle régional;
- l) Comment attirer l'IED provenant des expatriés;
- m) Comment rendre efficace la promotion de l'investissement dans les arrangements internationaux en matière d'investissement;
- n) Comment gérer les recettes provenant de l'IED dans l'industrie extractive;
- o) Comment accélérer la réforme de l'investissement;

- p) Comment donner confiance aux investisseurs étrangers dans l'application du droit commercial;
- q) Comment régler les questions de concurrence avec les investisseurs étrangers;
- r) Comment gérer de façon active les différends entre États et investisseurs qui surviennent dans le contexte d'arrangements internationaux;
- s) Comment mettre en œuvre un système moderne de réglementation des entrées d'IED;
- t) Comment améliorer le régime des permis de travail et de résidence.
