

Rapport sur les PMA - Points saillants



D'APRÈS LA COLLECTION DES
RAPPORTS SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

N° 3

Décembre 2007

Des mesures de politique générale sont nécessaires pour apprendre davantage de l'investissement étranger direct

Les flux d'investissement étranger direct (IED) dans les pays les moins avancés (PMA) ont nettement augmenté depuis le début des années 1990. Toutefois, il y a peu d'indications que cela contribue à combler le fossé technologique entre ces pays et les pays plus avancés. Au cours des deux dernières décennies, les PMA ont mis l'accent sur l'ouverture à l'IED afin de bénéficier de recettes en devises et de la création d'emplois. Les PMA ont besoin d'élaborer des politiques générales pour obtenir davantage d'apprentissage de l'IED.

Le rattrapage technologique des PMA nécessite un accès au réservoir international de connaissances et l'aptitude à apprendre, maîtriser et adapter des technologies étrangères pour bénéficier de la diffusion internationale de la technologie. Il a été soutenu qu'un des principaux canaux de diffusion est l'IED. Il est généralement affirmé que l'arrivée de sociétés transnationales (STN) amène les entreprises locales à se moderniser technologiquement grâce aux retombées, par le biais de coentreprises, de la formation, de la mobilité du travail et de liens en amont et en aval dans les chaînes de valeur.

Entre 2000 et 2005, les flux entrants annuels d'IED dans les PMA étaient trois fois plus élevés que durant la décennie précédente (voir le graphique). Toutefois, cet accroissement n'a pas été accompagné d'une hausse des capacités d'innovation ou d'absorption technologique dans les PMA. Le fossé technologique entre ces derniers et les pays plus avancés est plus large que jamais. Il s'agit d'un fossé en termes de savoir, de compétences et de capacité d'absorption.

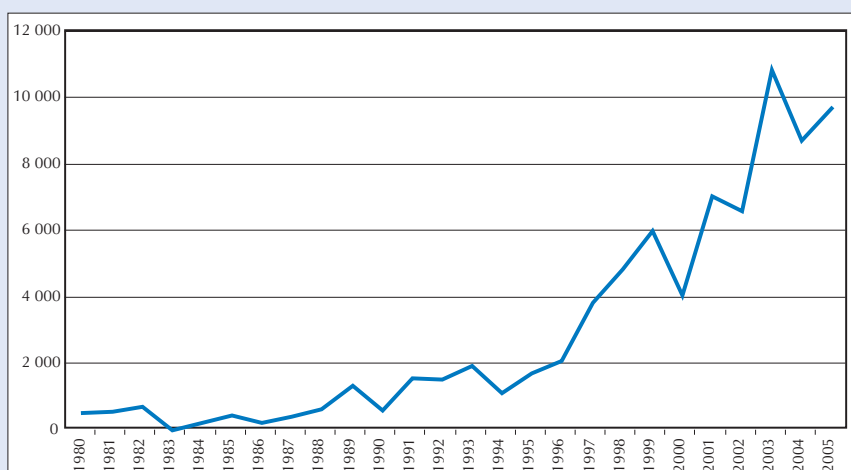
L'IED a le potentiel d'effets positifs sur l'accumulation de connaissances dans les pays hôtes, mais réaliser ce potentiel n'est pas automatique. Cela dépend plutôt d'un éventail de conditions, dont le type de secteur qui attire l'IED, les canaux par lesquels le savoir est diffusé et les efforts et

les politiques du pays hôte pour tirer parti de ce savoir. La recherche de la CNUCED sur les secteurs les plus ciblés par les investisseurs étrangers dans les PMA montre qu'il y a peu d'indications d'une contribution importante de l'IED à l'accumulation de capacités technologiques dans ces pays, en raison du type d'intégration des STN dans les économies des pays hôtes, de la composition sectorielle de l'IED, du manque de priorités de politique générale et de la faible capacité d'absorption des PMA.

Bien que les données relatives à la destination sectorielle de l'IED dans les PMA soient fragmentaires, de grandes tendances géographiques peuvent être observées. Dans les PMA africains, l'essentiel de l'IED est axé sur l'extraction du pétrole et

Flux entrants d'IED dans les PMA, 1980–2005

(En millions de dollars courants)



Des mesures de politique générale sont nécessaires pour apprendre davantage de l'investissement étranger direct

d'autres minéraux. Les PMA asiatiques attirent le plus souvent l'IED dans des industries à forte intensité de main-d'œuvre, particulièrement la fabrication de textiles et de vêtements. Dans les PMA insulaires, l'IED prédomine dans les services. Les industries extractives et la fabrication de textiles et de vêtements ont absorbé le plus de flux d'IED entrants dans les PMA au cours des 15 dernières années. Ces types d'IED n'ont pas contribué d'une façon significative à l'amélioration de l'apprentissage technologique dans les pays hôtes.

L'IED dans l'extraction minière

Les pays riches en ressources minières, particulièrement ceux d'Afrique, se sont efforcés d'attirer davantage de flux d'IED par une réforme radicale de leurs politiques et réglementations du secteur minier depuis les années 1980. Durant les années 1990, l'Afrique absorbait 66% du total des flux vers les PMA, et cette part est montée à 87% en 2000–2005. La hausse de la part africaine doit être attribuée à un petit nombre de pays bénéficiaires de flux d'IED additionnels. À eux seuls quatre pays producteurs de pétrole - l'Angola, le Soudan, la Guinée équatoriale et le Tchad - ont reçu 56% de tous les flux d'IED vers les PMA durant cette période.

Dans les PMA africains, les activités d'extraction minière des sociétés transnationales sont typiquement à forte intensité de capital, ont peu d'impact sur l'emploi, sont très concentrées géographiquement, ont un fort contenu d'importations et aboutissent à l'exportation de leur production sous forme de matières premières non transformées. La plupart de ces opérations sont entièrement la propriété d'investisseurs étrangers (plutôt que de coentreprises) et une grande partie de leurs recettes en devises ne sont pas investies dans le pays. Dans certains cas, l'arrivée des investisseurs étrangers déplace les producteurs de petite et moyenne taille vers des zones marginales, au lieu d'établir des liens avec eux pour permettre leur progrès technologique. Les opérations des STN tendent à fonctionner comme des enclaves. Cela signifie que les compagnies

minières étrangères sont faiblement intégrées aux économies nationales, car elles développent peu de liens en amont et en aval dans les pays hôtes. Certains des principaux canaux de circulation potentielle du savoir entre les STN et les entreprises minières locales, notamment des liens, des coentreprises et la rotation de la main d'œuvre, sont largement absents. Le potentiel de ces flux d'IED à contribuer au renforcement des capacités technologiques des pays hôtes est en conséquence très limité.

Les changements dans la politique minière adoptés par les PMA africains ont négligé des objectifs plus généraux, tels que l'intégration du secteur minier dans les objectifs plus globaux du développement, notamment par des liens en amont et en aval ou le traitement local des minéraux avec valeur ajoutée. Le but de générer des retombées de la technologie n'a généralement pas été poursuivi activement, et il n'a pas non plus été une conséquence involontaire de l'intensification des activités des STN.

L'IED dans la production manufacturière à faible intensité technologique

De même, les PMA asiatiques n'ont pas pu tirer beaucoup d'apprentissage de l'IED. Leurs politiques se sont fortement appuyées sur l'IED comme moteur de l'investissement, de l'emploi et des exportations dans l'industrie du vêtement, en particulier par l'implantation d'entreprises étrangères dans des zones franches. Les gouvernements se sont concentrés sur la libéralisation de la réglementation de l'investissement étranger, la promotion de l'entreprise privée, la coordination des approbations d'investissement, la facilitation des procédures douanières et la fourniture d'infrastructures de base dans les zones franches pour stimuler la croissance de différents segments d'activités dans les chaînes de valeur.

Le fort accroissement des flux d'IED dans l'industrie du textile et du vêtement a entraîné un accroissement de l'emploi et des exportations. L'IED dans l'industrie du vêtement a apporté non seulement du capital, mais

aussi un plus grand accès aux marchés d'exportation et des liens avec les acheteurs qui sont les moteurs des chaînes de valeur. Toutefois, l'expansion de l'activité des STN n'a pas été accompagnée d'un développement correspondant des capacités technologiques des entreprises nationales. Cela est confirmé par des indications du Bangladesh, du Cambodge, de la République démocratique populaire lao et du Myanmar. Les entreprises nationales n'ont pas été capables d'apprendre des STN et n'ont pas bénéficié de la formation par les STN de leurs employés ou du mouvement du personnel. Là où les entreprises locales sont importantes, elles participent seulement à des activités à faible valeur ajoutée que les STN sous-traitent.

Les gouvernements des PMA devraient formuler et mettre en œuvre les stratégies pour promouvoir la participation des entreprises locales aux activités d'apprentissage et d'innovation, afin d'assurer la durabilité à long terme des opérations de l'industrie du vêtement dans les PMA.

L'apprentissage par les chaînes mondiales de valeur

Dans beaucoup d'industries, les plus importants canaux de diffusion et d'acquisition du savoir sont les relations entre fournisseurs et clients. Pour les petites entreprises de pays moins développés, la participation à des chaînes de valeur est un moyen d'obtenir l'information sur les besoins des marchés et d'avoir l'accès à ces marchés. Néanmoins, l'accès aux segments de marché dont la croissance est la plus rapide dépend de la satisfaction des demandes des détaillants et de la concurrence avec les autres fournisseurs. Souvent la modernisation industrielle est associée à un déplacement de la production du marché local vers les marchés d'exportation, qui ont en général de plus grandes exigences.

Lorsque les entreprises montent dans la chaîne de valeur, elles accroissent leur fabrication de produits à plus forte valeur ajoutée le long de la même chaîne de fabrication. Une telle revalorisation est un indicateur

Des mesures de politique générale sont nécessaires pour apprendre davantage de l'investissement étranger direct

général de l'accroissement des compétences technologiques. Une recherche de la CNUCED montre que les PMA n'ont pas réussi à valoriser sensiblement leur spécialisation dans les chaînes mondiales de valeur au cours de la dernière décennie. Cette constatation découle de l'analyse de 24 chaînes de valeur qui ont représenté les deux tiers du total des exportations de marchandises des PMA de 2000 à 2005. Ces pays ont réussi à améliorer seulement sept chaînes de valeur sur 24 - pour l'aluminium, l'acier, les fibres artificielles, le nickel, les fruits, le coton et le blé. Dans tous les autres cas, il y a eu soit recul, soit stagnation. Les PMA sont devenus de plus en plus spécialisés au bas des chaînes de valeur. En termes quantitatifs, il y a eu plus de recul que de progrès. Dans presque tous les cas, les PMA ont accru leur spécialisation dans des produits relativement primaires en amont de la fabrication.

Un problème auquel les entreprises des PMA ont été confrontées est que, si les acheteurs et les moteurs de chaînes de valeur deviennent de plus en plus exigeants, ils n'apportent pas nécessairement d'appui ou de transfert de savoir ou de compétences aux entreprises qui sont au bas de la chaîne de valeur.

Les possibilités dont disposent les entreprises des PMA pour développer leurs capacités technologiques grâce aux exportations dépendent non seulement des liens qu'elles établissent avec leurs clients étrangers en aval, mais aussi de l'effort technologique qu'elles déploient pour apprendre grâce à ces liens. L'assimilation et l'absorption des technologies existantes impliquent des coûts et des risques au niveau des entreprises et le besoin d'interventions de politique générale pourrait se faire sentir si l'on veut faciliter et soutenir l'apprentissage au sein des petites entreprises. Les mesures de politique générale suggérées sont décrites dans la section qui suit.

Les implications de politique générale

Les politiques des PMA pour attirer l'IED ont surtout mis l'accent sur le

potentiel de recettes en devises et la création d'emplois, avec relativement peu d'attention accordée à l'acquisition du savoir connexe ou à son absorption réussie dans les systèmes nationaux de production. Deux types complémentaires de mécanismes politiques sont nécessaires pour traiter ces objectifs.

Premièrement, des mesures de politique générale sont nécessaires pour apprendre davantage de l'IED en renforçant l'intégration des activités des STN dans l'économie nationale. Cela peut se faire en accroissant la participation locale aux activités des STN et en améliorant le potentiel de diversification et de valeur ajoutée dans le pays hôte. Des mesures appropriées peuvent notamment consister à :

- Promouvoir la création de coentreprises avec des entreprises nationales lorsque les STN s'établissent dans des pays;
- Imposer des prélèvements destinés à financer la formation et créer des centres de formation, en particulier dans des pôles d'entreprises axés sur un genre particulier d'activité;
- Négocier avec les STN des niveaux minima d'emploi de nationaux, de manière à favoriser l'accumulation de compétences nationales;
- S'accorder avec les investisseurs étrangers pour qu'ils s'engagent sur des niveaux minima d'achats de fournitures locales. Cela devrait être décidé au cas par cas, en tenant compte de la capacité d'offre des entreprises nationales. Dans certains cas, les STN elles-mêmes s'efforcent de choisir des fournisseurs locaux, d'elles-mêmes ou sous la pression d'institutions financières internationales qui cofinancent les projets;
- Négocier avec les STN une plus grande transformation locale des produits primaires, en particulier dans le cas de l'extraction des ressources naturelles.

Deuxièmement, des mécanismes de politique générale sont nécessaires pour encourager le développement d'entreprises nationales afin de

leur permettre d'approvisionner les STN actives aussi bien sur le marché national que sur des marchés d'exportation et de s'intégrer dans les chaînes mondiales de valeur. Les mécanismes suivants sont proposés:

- Facilitation de l'accès aux biens d'équipement en réduisant leur coût total pour les entreprises nationales. Cela peut se faire avec des mécanismes de politique commerciale et fiscale (par exemple: abattements fiscaux, amortissement accéléré);
- Utilisation des marchés publics comme moyen de promouvoir le développement des petites et moyennes entreprises (PME);
- Création de conseils de coordination des parties prenantes pour faciliter des interfaces solides et horizontales entre tous les agents économiques critiques (PME, autres entreprises nationales, STN et établissements de formation et de recherche) afin de faire progresser et d'améliorer la compétitivité de leurs activités;
- Appui au développement d'infrastructures nationales de normalisation, spécialement pour la certification et les essais;
- Fourniture aux petites entreprises et aux exploitations agricoles d'une assistance technique pour les sensibiliser aux normes (par exemple techniques, environnementales, de sécurité) afin qu'elles puissent satisfaire aux exigences plus strictes imposées par les acheteurs nationaux et internationaux en aval. Cela peut se faire au niveau de pôles d'entreprises et par le biais d'institutions collectives et d'actions conjointes, associant les petits producteurs aux acheteurs, aux entreprises de haut de chaîne et aux STN;
- Adoption de politiques de développement d'entreprises pour la diversification horizontale et verticale de l'activité économique autour des activités basées sur les ressources naturelles que les STN ont lancées (par exemple: activités minières).

Des mesures de politique générale sont nécessaires pour apprendre davantage de l'investissement étranger direct

L'IED Sud-Sud

La part croissante des pays en développement partenaires des PMA dans le commerce et l'IED offre une nouvelle opportunité pour renforcer les capacités technologiques des PMA. Les flux d'IED provenant d'autres pays en développement ont davantage tendance à prendre la forme de coentreprises avec des partenaires locaux, et à créer plus de liens

que les flux provenant de pays développés. En outre, compte tenu de l'écart technologique plus faible entre les PMA et les autres pays en développement (en comparaison avec les pays développés), l'impact des importations technologiques des pays en développement sur les PMA peut être plus élevé, car ces importations exigent une capacité d'absorption nationale moins forte.

Les liens Sud-Sud devraient être recherchés activement par les PMA en tant que moyen de contribuer au rattrapage technologique. Ces liens peuvent être établis dans le cadre de schémas d'intégration régionale ou par l'exécution conjointe de projets de développement supranationaux visant à exploiter des complémentarités entre différentes économies d'une même région.

Ce numéro des *RPMA - Points saillants* s'inspire de chapitre 1 du *Rapport 2007 sur les pays les moins avancés: Savoir, apprentissage technologique et innovation pour le développement*, de la CNUCED. Ce Rapport est accessible sur le site Internet de la CNUCED (www.unctad.org).